

Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116503368>













First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Foreign Affairs

*Chairman:*  
The Honourable JOHN B. STEWART

Wednesday, May 26, 1999

**Issue No. 38**

**Sixth meeting on:**  
The ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and
2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member

and

**Ninth meeting on:**  
The consequences for Canada of the emerging European Monetary Union and other related trade and investment matters

**WITNESSES:**  
(See back cover)

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires étrangères

*Président:*  
L'honorable JOHN B. STEWART

Le mercredi 26 mai 1999

**Fascicule n° 38**

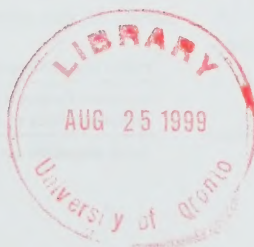
**Sixième réunion concernant:**  
Les ramifications pour le Canada:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et
2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie

et

**Neuvième réunion concernant:**  
Les conséquences pour le Canada de l'émergence de l'Union monétaire européenne et autres sujets connexes en matière de commerce et d'investissement

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
De Bané, P.C.	(or Kinsella)
Di Nino	Robertson
Forrestall	Stollery
Grafstein	Whelan, P.C.
* Graham, P.C. (or Carstairs)	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

### *Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Forrestall substituted for that of the Honourable Senator Carney (*April 23, 1999*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable John B. Stewart

*Vice-présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
De Bané, c.p.	(ou Kinsella)
Di Nino	Robertson
Forrestall	Stollery
Grafstein	Whelan, c.p.
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

### *Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Forrestall est substitué à celui de l'honorable sénateur Carney (*le 23 avril 1999*).



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 26, 1999

(59)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 1:09 p.m. this day in room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable John B. Stewart, presiding.

*Members of the committee presents:* The Honourable Senators Bolduc, Corbin, Forrestall, Grafstein, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Stewart and Stollery (8).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Messrs Peter Berg, Wolfgang Koerner, David Goetz and Jack Stillborn.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Canadian Forces Joint Headquarters:*

Colonel Jim Calvin, Chief of Staff;

Sergeant Tom Hoppe;

Sergeant Jake McIndoe.

*From the Delegation of the European Commission in Canada:*

Her Excellency Danièle Smadja, Ambassador and Head of Delegation;

Mr. Frederick Kingston, Senior Adviser, Economic and Commercial Affairs.

*As an individual:*

Professor Irwin Cotler, Faculty of Law, McGill University.

*From Fisheries and Oceans Canada:*

Mr. Earl Wiseman, Director General, International Affairs Directorate.

The committee resumed consideration of the orders of reference pertaining to its examination of:

1. the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member (*see committee proceedings of April 14, 1999, issue No. 33*); and

2. the consequences for Canada of the emerging European Monetary Union and other related trade and investment matters (*see committee proceedings of November 27, 1997, issue No. 5*).

At 1:14 p.m., Colonel Calvin made a statement concerning the NATO mandate and, together with Sergeants Hoppe and McIndoe, answered questions.

At 3:15 p.m., the sitting was suspended.

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 26 mai 1999

(59)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 13 h 09, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bolduc, Corbin, Forrestall, Grafstein, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Stewart et Stollery (8).

*Également présents:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: MM. Peter Berg, Wolfgang Koerner, David Goetz et Jack Stillborn.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*Des sièges mixtes des Forces canadiennes:*

Le colonel Jim Calvin, chef d'état-major;

Le sergent Tom Hoppe;

Le sergent Jake McIndoe.

*De la délégation de la Commission européenne au Canada:*

Son Excellence Danièle Smadja, ambassadrice et chef de délégation;

M. Frederick Kingston, conseiller, Affaires économiques et commerciales.

*À titre personnel:*

M. Irwin Cotler, professeur, faculté de droit, Université McGill.

*De Pêches et Océans Canada:*

M. Earl Wiseman, directeur général, Direction générale des affaires internationales.

Le comité poursuit l'étude des ordres de renvoi ayant trait à l'examen:

1. des ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie (*voir le fascicule n° 33 des délibérations du 14 avril 1999*); et

2. des conséquences pour le Canada de l'émergence de l'Union monétaire européenne et d'autres sujets connexes en matière de commerce et d'investissement (*voir le fascicule n° 5 des délibérations du 27 novembre 1997*).

À 13 h 14, le colonel Calvin fait une déclaration sur le mandat de l'OTAN et, avec l'aide des sergents Hoppe et McIndoe, répond aux questions.

À 15 h 15, la séance est suspendue.



At 3:21 p.m., the sitting resumed.

At 3:22 p.m., Her Excellency Danièle Smadja made a statement concerning the European Monetary Union mandate and, together with Mr. Kingston, answered questions.

At 4:43 p.m., Professor Cotler made a statement concerning the NATO mandate and answered questions.

A document entitled, "Submission to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs. As part of its examination of Canada's relations with NATO," was deposited with the Clerk of the Committee.

At 5:54 p.m., Mr. Wiseman made a statement concerning the European Monetary Union mandate and answered questions.

At 6:46 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

À 15 h 21, la séance reprend.

À 15 h 22, Son Excellence Danièle Smadja fait une déclaration sur le mandat de l'Union monétaire européenne et, avec l'aide de M. Kingston, répond aux questions.

À 16 h 43, M. Cotler fait une déclaration sur le mandat de l'OTAN et répond aux questions.

Le «Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères dans le cadre de son examen des relations du Canada avec l'OTAN» est remis au greffier du comité.

À 17 h 54, M. Wiseman fait une déclaration sur le mandat de l'Union monétaire européenne et répond aux questions.

À 18 h 46, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier suppléant du comité,*

Timothy Ross Wilson

*Acting Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 26, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 1:09 p.m. to: 1) examine the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member; and 2) examine the consequences for Canada of the Emerging European Monetary Union and other related trade and investment matters.

**Senator John B. Stewart** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, as you know, this committee has two mandates. The first is our continuing study of Canada's role in NATO, and the second deals with the emerging European monetary union and other related trade and investment matters.

That second mandate is a kind of watching brief which follows on from the report prepared by this committee and presented to the Senate in 1996 on the developments in the European Union and the implications thereof for Canada.

Both mandates will be on the table this afternoon.

I see from our agenda that we are starting off with what I will call the "NATO mandate." Then we will have as our guest Her Excellency Danièle Smadja who is the European Commission ambassador. Following her, we will revert to the NATO mandate, with Professor Irwin Cotler of the Faculty of Law of McGill University; we will conclude with Mr. Earl Wiseman, from the Department of Fisheries and Oceans.

Those members of the committee who recall the work that was done when we were preparing our report on the developments in the European Commission and their implications for Canada will remember how important the whole question of straddling fish stocks became in our economic relations with Europe. Recently, the Senate passed a bill relative to that matter. I thought it would be highly desirable, in view of the past importance of that straddling stocks question, that the committee be brought up to date on that situation. It is possible also that Her Excellency will refer to fisheries questions.

We will begin with Colonel Jim Calvin. Colonel, we await your opening words.

**Col. Jim Calvin, Chief of Staff, Canadian Forces Joint Headquarters, NATO:** Thank you very much for having us here today. I am an infantry officer of about 30 years experience. In 1993, I had the good fortune of commanding a battalion of men and women during the UNPROFOR mission, during which we conducted a peace enforcement operation called the Medak pocket

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 26 mai 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 13 h 09 pour examiner les conséquences pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du Pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque, et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie; et 2) d'examiner les conséquences pour le Canada de l'émergence de l'Union monétaire européenne et d'autres questions connexes en matière de commerce et d'investissement.

**Le sénateur John B. Stewart** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, comme vous le savez, le comité a deux mandats. Premièrement, notre étude du rôle du Canada au sein de l'OTAN, et deuxièmement, l'émergence de l'Union monétaire européenne et d'autres questions connexes en matière de commerce et d'investissement.

Ce deuxième mandat est en quelque sorte un mandat de surveillance qui donne suite au rapport du comité, déposé devant le Sénat en 1996, sur l'évolution de l'Union européenne et ses conséquences pour le Canada.

Cet après-midi, le comité exerce ces deux mandats.

Je vois, d'après notre programme, que nous allons d'abord aborder la question de l'OTAN. Ensuite nous accueillerons Son Excellence Danièle Smadja, ambassadrice auprès de la Commission européenne. Ensuite, nous reprendrons nos discussion concernant l'OTAN, en accueillant le professeur Irwin Cotler de la faculté de droit de l'Université McGill; enfin, notre quatrième témoin sera M. Earl Wiseman, du ministère des Pêches et Océans.

Les membres du comité qui se souviennent du travail que nous avons accompli dans le cadre de la préparation de notre rapport sur l'évolution de la Commission européenne et ses conséquences pour le Canada savent à quel point la question des stocks piscicoles chevauchants a influencé nos relations économiques avec l'Europe. Le Sénat a d'ailleurs récemment adopté un projet de loi qui traite de cette question. Il me semblait donc souhaitable, vu l'importance que revêtait dernièrement la question des stocks chevauchants, que les membres du comité soient mis au courant de la situation actuelle à cet égard. Il est également possible que Son Excellence aborde la question des pêches.

Nous allons commencer par entendre les remarques du colonel Jim Calvin. Colonel, vous avez la parole.

**Le colonel Jim Calvin, chef d'état-major, Sièges mixtes des Forces canadiennes, OTAN:** Merci infiniment de nous avoir invités à comparaître devant le comité. Je suis officier d'infanterie depuis une trentaine d'années. En 1993, j'ai eu la chance de commander un bataillon composé de soldats hommes et femmes pendant la mission de la FORPRONU, pendant laquelle nous



operation, which is unique in the annals of both the United Nations and within Canada.

Today, I will be joined by two non-commissioned members of the Canadian Forces: Sergeant Tom Hoppe, who was not a member of my battalion but has a particular story to tell; and Sergeant Jake McIndoe, who was a section commander of my battalion during the actual six-month UN tour that we conducted. I bring them with me today so that you will have the opportunity, through questions, to gain a balanced perspective on the roles of the Canadian Forces. Hence, you will hear not only the perspective of myself, as an officer, but also the perspective of men who actually must conduct the operation, be fired upon and return fire.

Today, I have been asked to come here to give you a presentation. I have been asked by one of your researchers to shed light on some of the more intense situations in which Canadian men and women could find themselves, either in future peacekeeping and peace enforcement operations, whether under a NATO mandate, or under a future United Nations mandate.

I will be showing some slides as well as a video during the course of my presentation. After that, we will be pleased to answer any questions that you might have on any aspects of military operations with which we have experience.

I wish to tell you a great story today. It is with a great deal of pride that I tell this particular story. It is the story of courage and valour that was displayed by young Canadian men and women over the 14-day period from September 9 to 23, 1993. It is truly one that is still spoken about in United Nations circles and certainly within Canadian army circles as being rather unique.

Medak pocket operation was a peace enforcement operation that was conducted in the middle of what was supposed to be a stable peacekeeping operation under the UNPROFOR mandate in 1993.

I certainly do not need to tell this forum that the nature of peacekeeping operations has evolved considerably since the 1970s, when we were primarily in the Golan Heights and in Cyprus, where there were peace accords to be monitored. By and large, this operation took place in the middle of a war where there was no peace to be monitored. In UNPROFOR, in 1993, there was very much an open war in Croatia between the Croats and the Serbs.

My particular unit and all those other international battalions that were part of the UNPROFOR mandate were monitoring an open war between two sides.

Before we actually begin telling you about the operation, I think you would be interested to know the composition of the battalion that I took over. The battalion that I was commanding in Winnipeg at the time, the 2<sup>nd</sup> battalion, Princess Patricia's Canadian Light Infantry, was told to give up certain numbers, to

avons mené une opération d'imposition de la paix, appelée l'opération de la poche de Medak, opération tout à fait unique dans l'histoire des Nations Unies et du Canada.

Aujourd'hui, je suis accompagné de deux sous-officiers des Forces canadiennes: le sergent Tom Hoppe, qui n'était pas membre de mon bataillon mais qui a une histoire à vous raconter; et du sergent Jake McIndoe, qui était commandant de section de mon bataillon durant les six mois que nous étions affectés à l'étranger sous les auspices de l'ONU. Je les ai invités à m'accompagner aujourd'hui pour que vous ayez l'occasion, en leur posant des questions, d'entendre plusieurs points de vue concernant les rôles des Forces canadiennes. Ainsi vous n'entendrez pas seulement mon point de vue, celui d'un officier, mais aussi ceux des hommes qui mènent de telles opérations, c'est-à-dire qui essuient le feu de l'ennemi et qui font usage de leurs armes.

Aujourd'hui, on m'a demandé de vous faire un exposé. Un de vos attachés de recherche m'a demandé de vous décrire un certain nombre de situations d'affrontement intense dans lesquelles pourraient se trouver les hommes et femmes qui font partie de nos Forces canadiennes, que ce soit dans le cadre d'opérations de maintien de la paix ou d'imposition de la paix, dans l'exécution d'un mandat de l'OTAN ou d'un futur mandat des Nations Unies.

J'ai également l'intention de vous montrer des diapositives et une vidéo. Ensuite, nous serons à votre disposition pour répondre à vos questions sur n'importe quel aspect des opérations militaires auxquelles nous avons participé.

J'ai une histoire très intéressante à vous raconter aujourd'hui. Je suis d'ailleurs très fier de pouvoir vous raconter cette histoire. C'est l'histoire de jeunes Canadiens, hommes et femmes, qui ont fait preuve d'un courage et d'une bravoure extraordinaires au cours d'une période de 14 jours, soit du 9 au 23 septembre 1993. C'est un cas dont on parle encore aux Nations Unies et dans les milieux militaires canadiens, un cas qu'on qualifie d'assez unique.

L'opération de la poche de Medak était une opération d'imposition de la paix menée pendant ce qui était censé être une opération stable du maintien de la paix entreprise en 1993 par la Force de protection des Nations Unies.

Je n'ai pas besoin de vous dire que la nature des opérations de maintien de la paix a considérablement évolué depuis les années 70, alors que nous assurons surtout une présence sur le plateau du Golan et à Chypre afin de surveiller l'application des accords de paix. Il s'agissait donc d'une opération qui était menée au milieu d'une guerre; autrement dit, il n'y avait pas de paix à faire respecter. Quand nous avons participé aux opérations de la Force de protection des Nations Unies en 1993 en Croatie, c'était la guerre ouverte entre les Croates et les Serbes.

Mon unité et tous les autres bataillons internationaux qui participaient à cette force de protection étaient essentiellement chargés de surveiller une guerre ouverte entre les deux camps.

Avant de vous décrire cette opération, il conviendrait peut-être de vous parler de la composition de ce bataillon dont j'ai été chargé. À l'époque, le bataillon dont j'étais le commandant à Winnipeg à l'époque, soit le 2<sup>e</sup> Bataillon, le Princess Patricia's Canadian Light Infantry, avait reçu l'ordre d'envoyer un certain



join those who were already deployed overseas. My regular force soldiers, within the battalion cadre, only numbered 325, or 37 per cent of the force that I eventually commanded.

I was joined by regular forces numbering 165 — that is, the extra maintainers and medical people. They joined me approximately 90 days before we deployed. The reserve force augmentation that we were required to take over measured almost 400 of a total unit of 875. Approximately 44 per cent of the entire battalion were reserve force personnel.

As you know, reserve force personnel average 40 days training per year. They arrived on the ground on approximately January 1, 1993, for what is known as the intensive work-up training period. For just short of 90 days we trained them, before we deployed on March 26 and began our six months of UN operations.

This is the highest percentage of reservists that has been deployed on a Canadian contingent to date. I do not believe you will see this level of reserve participation on any future operations. We can discuss that in the question period.

I always like to situate people with the terrain before we actually begin. This is a schematic slide of the terrain over which the Medak pocket operation took place. If you look to the extreme bottom of the picture, that area in green is a large mountain range called the Velebit Mountains, a high stony mountain range impassable by vehicles but passable by soldiers on foot.

To the north of the top part of that slide was another lower hill feature, and in between was largely a flood plain with arable land, farmland. Many farmers and agricultural people lived in that area. There was a mix of Serbs and Croats.

The thing to note on this schematic is that on the far left top of the slide there is a town called Gospic, which was a Croatian military headquarters. To the right side, at the bottom, there is town called Medak. That was a Serbian brigade headquarters. In between there was a line where the Serb and the Croat forces met. That territory was in dispute.

This next slide depicts a photograph of the Velebit Mountains, to give you an idea of the terrain.

The next slide depicts a perspective of a similar type of terrain over which the operation was conducted for the 14 days of the Medak pocket operation. The operation was begun, as is the case in most operations, by one of the warring factions with a huge artillery barrage. Artillery was a favourite weapon of both sides. It

nombre de soldats à l'étranger pour rejoindre les troupes qui s'y trouvaient déjà. Les soldats qui faisaient partie de la force régulière, c'est-à-dire de mon bataillon, étaient au nombre de 325, c'est-à-dire 37 p. 100 de la force globale que j'ai commandée.

Cent soixante-cinq membres de la force régulière — c'est-à-dire des agents d'entretien additionnels et du personnel médical — sont venus nous rejoindre environ 90 jours avant le déploiement des troupes. Les réservistes qui devaient nous accompagner étaient au nombre de 400, sur une unité comptant en tout 875 soldats. Ainsi 44 p. 100 des effectifs du bataillon étaient des réservistes.

Comme vous le savez, les réservistes reçoivent en moyenne 40 jours de formation par année. Ils sont arrivés sur le terrain au 1<sup>er</sup> janvier 1993, environ, pour une période de formation intensive. Nous les avons formés pendant un peu moins de 90 jours, c'est-à-dire avant de déployer nos troupes le 26 mars, date à laquelle a commencé la période de six mois pendant lesquels nous participions aux opérations de la Force de protection des Nations Unies.

Il s'agit du plus fort pourcentage de réservistes jamais déployés dans le cadre d'une opération canadienne de ce genre. À mon avis, vous ne verrez plus jamais une aussi forte participation de la part des réservistes aux opérations futures. Nous pouvons évidemment en discuter pendant la période des questions.

Avant de commencer ma description des activités, je trouve toujours utile de donner une idée du terrain sur lequel se déroulent les opérations. Là vous voyez à l'écran un schéma du terrain sur lequel s'est déroulé l'opération de la poche de Medak. Si vous regardez tout à fait en bas, vous verrez une zone verte, qui correspond à une grande chaîne de montagnes, appelée les montagnes Velebit, et c'est une chaîne de montagnes très élevées et rocheuses qu'il est impossible de franchir en véhicule mais que peuvent traverser des soldats à pied.

Au Nord, c'est-à-dire dans la partie supérieure de cette diapositive, vous voyez une autre caractéristique des collines inférieures, et entre se trouvait essentiellement une plaine d'inondation de sol arable, c'est-à-dire des terres agricoles. De nombreux agriculteurs vivaient dans cette zone. On y trouvait une population mixte de Serbes et de Croates.

Ce qu'il faut noter sur ce schéma, c'est la ville se trouvant dans le coin supérieur gauche de la diapositive, une ville appelée Gospic où se trouvait le quartier général des forces militaires croates. Au fond à droite, vous verrez la ville de Medak, où se trouvait le quartier général de la brigade serbe. Entre les deux, vous voyez une ligne qui marque l'endroit où s'affrontaient les forces serbes et croates. C'est ce territoire là qui était disputé par les deux camps.

Sur la diapositive suivante, vous voyez une photo des montagnes Velebit, ce qui vous donne une idée du terrain où se déroulait l'opération.

La diapositive suivante présente une perspective d'un terrain semblable sur lequel s'est déroulée l'opération de la poche de Medak au cours des 14 jours. Comme c'est souvent le cas, l'opération a été déclenchée par un grand barrage d'artillerie de la part d'une des deux factions, qui privilégiaient toutes les deux

allowed them to shell military and civilian installations from a great distance.

Throughout my sector, of which only a small portion is shown in this schematic, a heavy artillery barrage was received in the first 24 hours between September 9 and 10, 1993. We received shelling back in my particular battalion headquarters, as well as further south in all of my company locations. The particularly intense artillery barrage that happened was centred on the village of Medak.

Medak was not a huge village. It was a village of perhaps some 400 metres in length and 50 metres in width. In fact, the entire village of Medak would fit inside the Parliament buildings where we sit today.

Within 24 hours, 525 rounds fell within that village. We know that because, 24 hours earlier, I had just moved one of my platoons up to the village of Medak to monitor the situation, and they had just moved into a new building at that particular stage. When the shelling started with such intensity — and we are talking about small calibre shells and huge rockets dropping within 25 metres of their building — they began recording every shell in a small cahier, like one would use at a public school, as the shells dropped around their ears. At the end of 24 hours, they had recorded 525 shells which dropped within 200 metres of their building.

Every time there would be a pause in the shelling, my soldiers would leave their building, jump into the armoured personnel carriers, find the houses which had been hit, pull the local Serbian residents from the house, take them to the Serbian bunkers, and then return to our own building to receive the next bout of shells.

During the first 24 hours, Canadian soldiers suffered four casualties due to artillery bombardments. Two were hit near the Medak house while they were outside servicing their generators or vehicles and the shells fell around them. Two others were 20 kilometres behind the lines in a re-supply truck which just happened to be moving in the area of a mortar barrage which bracketed their vehicles and shredded the front cabs of their vehicles. All were taken to our surgical unit and, within an hour of being hit, were having pieces of metal removed from various parts of their bodies. None died but, within the first 24 hours, we had suffered four artillery casualties.

The next slide shows a shot of the surgical facility. It was not a Canadian facility because at this time — and it is still true today — we have extremely limited surgical capability within the Canadian army. This was a French surgical facility that had been left in that particular location. In the first 24 hours of the Medak operation, French doctors were taking metal out of Canadian soldiers.

l'artillerie. Elle leur permettait de bombarder des installations militaires et civiles très lointaines.

Dans tout mon secteur, dont seulement une infime partie est montrée sur ce schéma, nous avons essuyé un barrage d'artillerie intense pendant les premières 24 heures de l'opération, c'est-à-dire entre le 9 et le 10 septembre 1993. Au quartier général de mon bataillon, et plus au sud, partout où se trouvait ma compagnie, nous avons fait l'objet de bombardements. Mais le barrage d'artillerie le plus intense était concentré sur le village de Medak.

Medak était un petit village d'environ 400 mètres de longueur et de 50 mètres de largeur. En fait, tout le village de Medak rentrerait dans l'édifice du Parlement où se déroule actuellement cette réunion.

En 24 heures, ce village a reçu 525 obus d'artillerie. Nous l'avons su parce que 24 heures auparavant, je venais d'envoyer un de mes pelotons jusque dans le village de Medak pour surveiller la situation, et il venait de s'installer dans un nouvel édifice. Quand les bombardements intensifs ont commencé — et là, on parle d'obus de petit calibre et d'énormes roquettes d'artillerie qui explosaient à 25 mètres de leur édifice — ils ont commencé à noter dans un petit cahier, comme ceux qu'on utilise à l'école primaire, le nombre d'obus qui explosaient autour d'eux. Après 24 heures, selon leurs notes, 525 obus avaient explosé dans un rayon de 200 mètres de leur édifice.

Chaque fois que les bombardements s'arrêtaient pendant un certain temps, mes soldats quittaient leur édifice, sautaient dans leurs véhicules blindés de transport de troupes pour trouver les maisons qui avaient été bombardées, sortir les Serbes de ces maisons, les emmener aux bunkers serbes, et ensuite retourner à notre installation pour recevoir une autre série d'obus.

Pendant les 24 premières heures, quatre soldats canadiens ont été blessés à la suite de bombardements d'artillerie. Deux d'entre eux ont été touchés près d'une maison à Medak pendant qu'ils réparaient des génératrices ou des véhicules durant le bombardement. Deux autres soldats se trouvaient à 20 kilomètres des lignes dans un camion de réapprovisionnement se trouvant tout à fait par hasard dans une zone bombardée d'obus de mortiers qui ont complètement détruit les cabines de leurs véhicules. Tous ont été transportés à notre unité chirurgicale, et, moins d'une heure après avoir été blessés, ils se trouvaient au bloc opératoire où on enlevait des morceaux de métal de différentes parties de leurs corps. Aucun d'entre eux n'est mort, mais nous avons tout de même eu quatre blessés pendant les premières 24 heures à la suite de ces bombardements.

Sur la diapositive suivante, vous voyez une photo de notre installation chirurgicale. Ce n'était pas une installation canadienne, car la capacité chirurgicale de l'Armée canadienne était à l'époque et reste encore assez limitée. Il s'agissait donc d'une installation chirurgicale française qui était encore en place. Pendant les premières 24 heures de l'opération de la poche de Medak, des médecins français enlevaient des morceaux de métal des corps de nos soldats canadiens.



I must tell you that there is, in my mind, no justifiable reason why we cannot take care of our own soldiers when they are wounded in conducting the nation's business. I do not know how we solve the problem, but we must ensure there is good care when we put our soldiers in harm's way.

As soon as the artillery barrage lifted, the Croats launched their attack. It was basically a pincer movement. On this slide I draw to your attention the red line that goes from the top of the slide, forms a deep pocket and then moves off to the bottom of the slide. As I told you, the Serbs, with their headquarters in Medak, owned all of that pocket that thrust into Croatian territory. It was a sore point with the Croatian military. This attack was aimed at taking back that pocket, hence the name, "the Medak pocket."

The Croats launched their attack from the two shoulders of the pocket with their mechanized tanks and their infantry coming down from the north. They had infiltrated their dismounted Croatian special forces through the Velebit mountains and they attacked from the heights from the south in a pincer movement to secure the pocket.

For a period of 24 to 48 hours, there was an intensive battle ranging between the Serbs and the Croats in the Medak pocket. We had no soldiers further forward than the town of Medak proper. In the end, we had to establish an observation post, which is shown with a French national flag on the top of that particular slide, some two kilometres distant from the actual pocket. We equipped the Canadian soldiers up there with long-range binoculars. For a short period of time, 48 hours, the Canadian sergeant manning that observation post and viewing the terrain through those binoculars was the sole source of information for the UN Secretary-General as to what was happening inside the actual pocket.

I always like to say that a Canadian sergeant was advising Koffi Annan at that stage of the game as to what was going on in the United Nations.

The next slide depicts some of the equipment used by the Croats to launch their attack. This is a T-72 tank.

The next slide shows a view of a tank that you do not want to see if you are a soldier.

After 24 hours, the Serbs were very thinly spread throughout the entire region of the Krajina. They held the reserves back. Once the Serbs determined that this was the major thrust of the Croat attack, they moved in their reinforcements. They reinforced with extra artillery, extra tanks and extra infantry. They moved those into the region to try to stabilize, and to stop the Croatian attack.

The next slide was taken by my driver as we drove past this particular off-loading point. It is not terribly clear but it shows the front end of a train which the Serbs had modified to move around their tanks. It is a tank transporter. They had a rudimentary rail line still operating within the Krajina. They dismounted a tank

D'ailleurs, je dois vous dire qu'à mon avis, il n'est pas normal que nous ne puissions pas nous occuper de nos soldats lorsqu'ils sont blessés dans l'exercice de leurs fonctions de soldat. Je ne sais pas au juste ce qu'il faut faire pour régler le problème, mais il faut absolument s'assurer, que si nos soldats sont mis en danger, ils pourront éventuellement se faire soigner.

Dès la fin du barrage d'artillerie, les Croates ont lancé leur attaque. Il s'agissait essentiellement d'un mouvement de tenailles. D'ailleurs, j'attire ici votre attention sur la ligne rouge qui part du haut de la diapositive, décrit une poche profonde et continue ensuite vers le bas de la diapositive. Comme je vous l'ai déjà dit, les Serbes, dont le quartier général se trouvait à Medak, contrôlaient l'ensemble de cette «poche» qui empiétait sur le territoire croate. C'était d'ailleurs quelque chose que les militaires croates acceptaient très mal. L'objet de cette attaque était donc de reprendre cette zone ou «poche», d'où le nom «poche de Medak».

Les Croates ont lancé leur attaque depuis les deux épaulements de cette poche à l'aide de leurs chars d'assaut et de leur infanterie qui descendait du Nord. Ils avaient réussi à faire passer leurs forces spéciales croates à pied par les montagnes de Velebit et ils attaquaient depuis les hauteurs et depuis le Sud, en mouvement de tenailles, pour prendre la poche.

Pendant une période de 24 à 48 heures, le combat entre les forces serbes et croates dans cette zone fut des plus intenses. Nous n'avions pas de soldats au-delà du village de Medak proprement dit. Nous avons fini par établir un poste d'observation indiqué par un drapeau français au haut de cette diapositive, à environ deux kilomètres de la poche proprement dite. Nous avons muni nos soldats canadiens de jumelles à longue portée. Pendant un certain temps, soit 48 heures, le sergent canadien qui surveillait le terrain au poste d'observation, à l'aide des jumelles, constituait l'unique source d'information sur la situation à l'intérieur de la poche proprement dite pour le secrétaire général des Nations Unies.

Je dis toujours qu'à l'époque, c'est un sergent canadien qui conseillait Koffi Annan sur les opérations de l'ONU.

La diapositive suivante montre certains types d'équipement qu'utilisaient les Croates pour lancer leur attaque. Il s'agit en l'occurrence d'un char d'assaut T-72.

Sur la diapositive suivante, nous avons une vue du char d'assaut que tout soldat préfère ne pas avoir en face de lui.

Après 24 heures, les Serbes étaient dispersés en petits nombres dans toute la région de Krajina. Ils empêchaient les réserves d'avancer. Une fois que les Serbes avaient compris que c'est là que les forces croates concentraient leurs attaques, ils ont fait venir des renforts. Ils ont appuyé leurs forces en y amenant plus d'artillerie, plus de chars d'assaut et plus de soldats d'infanterie, et ce, pour essayer de stabiliser la situation et de mettre un terme à l'attaque des forces croates.

La photo que vous voyez sur la diapositive suivante a été prise par mon chauffeur quand nous passions devant ce point de déchargement. Ce n'est pas très facile à voir, mais elle montre l'avant d'un train que les Serbes avaient modifié pour transporter leurs chars. Il s'agit essentiellement d'un porte-char. Ils avaient

hull and mounted it permanently on that front car. Behind that first car there were about 10 or 11 flat beds which moved the tanks up within 5 kilometres of the front line. Then they could dismount and move the tanks into the action. They saved on tank mileage and unnecessary travel to the actual operation itself.

In the next three slides you will see some Serb rocket launchers which moved into the area; a Serb armoured personnel carrier; and some Serbian tanks.

After a period of 48 hours, and particularly after the Serbs brought in their reinforcements, the two front lines stabilized. Everyone dug in trench lines. There was no more movement back and forth. The Croats consolidated their hold on the pocket.

For about two days, the United Nations kicked in with a high diplomatic effort trying to ease the tensions that this Croatian attack caused throughout the entirety of Croatia and the entirety of Bosnia. It was all one UNPROFOR mission at this stage and what happened in one country impacted on all of the other areas of ex-Yugoslavia.

Negotiations were going nowhere until the Serbian forces, in retaliation for this Croatian attack, launched two FROG missiles from 200 kilometres away and dropped them into the suburbs of Zagreb, Croatia's capital city.

When the Croatian political forces realized that the Serbians could reach out and touch their capital city, that brought them to the bargaining table, and a peace accord of sorts was established.

The accord that was established on the political level stated that the Serbian forces would have to stay at the point to which they had been pushed back. The Croatian forces would have to back up to the line from which they attacked on September 9. The United Nations would take over the intervening buffer zone and take over the entirety of the Medak pocket and create more separation between the two sides.

On a political level, that was agreed. Unfortunately, on the military level, people did not exactly buy into that particular operation. I will speak to that in a moment.

On September 13, I received warning that I had to go to the capital city of the Krajina and receive orders from my United Nations boss, General Cot, who sent his representative back to give me orders to create this buffer zone.

At those orders, I was told several pieces of information. I was told that I was to establish a buffer zone between the two sides. I was to commence the operation within 24 hours. I had a sector that was some 2,400 square kilometres in area, and the area in question was only about 40 square kilometres in the extreme north of my sector. I could not move all my soldiers out of the rest of the sector.

I was to be given two French army companies under my operational command, making it a combined multinational operation for the purposes of establishing this buffer zone. That would swell my battalion from approximately 900 to about 1,500 personnel, multinational, for the duration of the Medak pocket operation.

accès à un chemin de fer rudimentaire dans la région de Krajina. Ils avaient démonté la caisse du tank pour l'installer de façon permanente sur le wagon de tête. Derrière ce wagon venaient 10 ou 11 wagons à plate-forme qui transportaient les chars jusqu'à 5 kilomètres de la ligne de front. Ils économisaient ainsi du carburant et un déplacement inutile vers le théâtre d'opérations.

Vous verrez sur les trois prochaines diapositives quelques lance-roquettes serbes qui ont été installés dans la zone, un transport de troupes blindé serbe et quelques chars serbes.

Après 48 heures et surtout après l'arrivée des renforts serbes, les deux lignes de front se sont stabilisées. Les deux camps creusèrent des tranchées et on n'enregistra plus aucun mouvement. Les Croates consolidèrent leur emprise sur la poche.

Pendant environ deux jours, les Nations Unies lancèrent une initiative diplomatique de haut niveau afin d'essayer d'apaiser les tensions que cette attaque croate avait causées en Croatie et en Bosnie. Il s'agissait de la même mission FORPRONU à ce moment-là et ce qui se produisait dans un pays avait des répercussions dans toutes les autres régions de l'ex-Yougoslavie.

Les négociations stagnaient jusqu'à ce que les forces serbes, par représailles pour cette attaque croate, lancèrent deux missiles FROG à partir d'un point situé à 200 kilomètres, qui s'écrasèrent dans les faubourgs de Zagreb, la capitale croate.

Lorsque les interlocuteurs politiques croates s'aperçurent que les Serbes pouvaient bombarder leur capitale, ils acceptèrent de revenir à la table de négociation et de conclure une sorte d'accord de paix.

L'accord qui fut conclu au niveau politique stipule que les forces serbes devaient demeurer sur les positions où elles avaient été repoussées. Les forces croates devaient revenir jusqu'aux positions d'où elles avaient lancé leur attaque le 9 septembre. Les forces des Nations Unies s'interposeraient dans la zone tampon et occuperaient l'intégralité de la poche de Medak afin de séparer plus complètement les belligérants.

C'est ce qui fut conclu au niveau politique. Malheureusement, au niveau militaire l'accord ne reçut pas toute l'adhésion souhaitée. J'y reviendrai dans un moment.

Le 13 septembre, je fus informé d'avoir à retourner à Krajina, la capitale, afin de recevoir les ordres de mon patron des Nations Unies, le général Cot qui envoyait son émissaire me demandant d'établir cette zone tampon.

On me communiqua à cette occasion plusieurs éléments d'information. On me dit que je devais établir une zone tampon entre les parties et que je devais lancer cette opération dans les 24 heures, dans une région d'environ 2 400 kilomètres carrés, plus précisément dans la partie nord de mon secteur. Je ne pouvais pas non plus retirer tous mes hommes du reste du secteur.

On devait placer deux compagnies françaises de fantassins sous mon commandement opérationnel, ce qui faisait que les forces déployées pour cette opération dans la zone tampon étaient multinationales. Cet apport faisait également passer mon bataillon d'environ 900 à environ 1 500 hommes, pour toute la durée de l'opération de la poche de Medak.



On the evening of September 13, I received those orders. I gave my own orders, which you see in front of you now, for a four-phase operation. Initially, I had to move in between the two sides and stop the fighting.

You must remember that just because they are not moving forward and backward does not mean that they are not shooting at each other. We still had open warfare involving the two front lines of the Serbs and Croats over ground between 400 metres and 1,200 metres. Artillery is still being fired, and tank fire is still being fired.

I had to stop the fighting. Then I had to establish a crossing site. My entire battalion was on the Serb side, behind the Serb lines. I was able to discuss things with the Serb forces, but I had no mechanism for telling the Croatian forces on the other side that had just launched this attack what I was going to do. I had to establish a crossing site and get some soldiers over to the other side. Then I had to move my companies across that crossing site, get the Croatian army to move back to their original lines on the far side of the pocket, and then sweep the area thoroughly and make a report to the United Nations as to what had transpired during the Croatian occupation of the Medak pocket.

I told you that I was to receive two French army companies. First, I will tell you what we had. In 1993, the vehicle that my battalion was equipped with was the good old reliable M-113, primary date of manufacture being 1965. Most of the drivers of that vehicle were younger than the vehicles they were actually driving. They were equipped with a .50-calibre machine gun on a pinto mount.

The largest calibre weapon I had was a TOW weapon system, a very good anti-armour weapon system. I had eight of them, which I moved into the pocket to help deal with the Croatian armour. They could fire at and kill any tank up to 3,700 metres away. We did not need to use the armament in that, but that was the biggest piece of machinery I had.

The French army came with the vehicles depicted in this slide. They had several of them in each of their companies. I would like you to note that this particular vehicle had a 20-millimetre cannon. At one time, a 20-millimetre cannon was a very heavy piece of weaponry on the international stage. It is now average size. Any theatre, whether it be the Balkans or Africa or any of the other places in the world, will have cannons of that or higher calibre, whether they are mounted on the back of farm trucks or mounted on military vehicles. You need those if you are to defend yourself these days. It is no longer an offensive weapon.

The next slide shows the other vehicle they brought. This is their infantry-carrying vehicle. I show it because I want you to see the ground clearance. Mines are an ever-increasing threat for all our peacekeeping missions. That was the case during our particular mission, and I will show you the results of some of our mine strikes. The advantage to that vehicle is that, when it hits a

J'ai reçu ces ordres dans la soirée du 13 septembre. Je donnai à mon tour mes ordres, que vous voyez en face de vous maintenant, relativement à une opération en quatre phases. Je devais tout d'abord m'interposer entre les deux parties afin de mettre un terme au combat.

Vous devez vous souvenir que le fait que leurs positions se soient stabilisées ne veut pas dire qu'ils ne se tiraient pas dessus. Il s'agissait toujours d'une guerre en rase campagne dans laquelle étaient engagées les lignes de front des Serbes et des Croates, séparées par un no man's land allant de 400 à 1 200 mètres. L'artillerie continuait à tirer, ainsi que les chars.

Je devais donc arrêter le combat. Ensuite, je devais ménager un site de franchissement. Mon bataillon tout entier se trouvait en territoire serbe, derrière les lignes serbes. J'ai pu avoir des pourparlers avec les forces serbes, mais je n'étais pas équipé pour informer les forces croates, de l'autre côté, et qui venaient juste de lancer cette attaque, ce que j'envisageais de faire. Il fallait que j'établisse un site de franchissement et que je fasse passer certains de mes hommes de l'autre côté. Ensuite je devais acheminer mes compagnies le long de ce lieu de passage, obtenir de l'armée croate qu'elle retourne à sa position de départ sur le bord de la poche, puis patrouiller la totalité de la zone et envoyer un rapport aux Nations Unies sur les péripéties de l'occupation par les Croates de la poche de Medak.

Je vous ai dit que je devais recevoir deux compagnies de fantassins français. Mais d'abord je vais vous dire de quelle force je disposais. En 1993, le véhicule qui a équipé mon bataillon était le bon vieux M-113, qui est entré en production en 1965. La plupart des conducteurs de ces véhicules étaient plus jeunes que ceux-ci, qui étaient équipés d'une mitrailleuse de calibre 50, sur un affût de type pinto.

L'arme du plus fort calibre dont je disposais était un système d'armes antichars, d'une grande efficacité. J'en avais huit, que je déployais dans la poche, afin de tenir en respect les blindés croates. Ces armes peuvent détruire n'importe quel tank à 3 700 mètres. Nous n'avions pas besoin de nous en servir, mais c'était l'arme de plus gros calibre dont je disposais.

Les éléments français étaient équipés des véhicules qui figurent sur cette diapositive. Ils en avaient plusieurs dans chacune de leurs compagnies et je voudrais vous faire remarquer que ces véhicules sont armés d'un canon de 20 millimètres. Il fut un temps où un canon de 20 millimètres était une pièce de gros calibre à l'échelle internationale. Maintenant c'est un calibre moyen. Quel que soit le théâtre d'opérations, qu'il s'agisse des Balkans, de l'Afrique, ou de n'importe quelle autre région du monde, des canons de ce calibre ou de calibre plus fort seront engagés, qu'ils soient montés sur un camion de ferme ou sur des véhicules militaires. De nos jours, c'est devenu une arme défensive, après avoir été une arme offensive.

Vous voyez sur la diapositive suivante l'autre type de véhicule dont ils étaient équipés. Il s'agit de leur transport de troupes. Je voulais vous le montrer afin que vous puissiez juger de la garde au sol. Les mines constituent une menace croissante pour toutes nos missions de maintien de la paix. C'était certainement le cas au cours de cette mission et je vais vous montrer les dégâts que ces

mine, by and large it blows a wheel off but the hull is not penetrated, protecting the soldiers inside by the large clearance. That is not the case with the M-113 vehicles that I had. When we hit a mine, in most cases the hull is penetrated. The result of that is injury to the soldiers inside, particularly since the driver sits right over the first road wheel, with about six inches of ground clearance, where the mine normally hits. I just offer that up to you in terms of equipment issues.

You will recall that I was told when I received orders that I had to commence the operation in 24 hours. We received one company of the French army from sector north. That was at the far northern tip. The Medak position is denoted by the Canadian flag. The distance between that French company and the area around Medak is approximately 250 kilometres. We received a second French army company from the Bihac pocket a little farther north, which is about 200 kilometres from where they had to move. I also had to move my anti-armour platoon and one of my companies from the extreme south of my area up across the Velebit Mountains, a distance of about 100 kilometres, all within 24 hours. Within a 24-hour period, this peace enforcement operation had to be ready to receive orders and commence operations.

I speak to that because, in preparations for peacekeeping missions around the world, there is a great discourse as to whether you need to have good warfare training before you can go into peacekeeping operations. You do not train for large-scale movements over 200 kilometres in a short period of time, in preparing for peacekeeping operations. What is needed is logistical training for all of the munitions and supplies that are required to conduct what is a major combat situation in normal peacekeeping operations. Therefore, normal warfare training is essential within the Canadian forces, and in fact for our NATO allies, if we are to engage in peace enforcement operations in the future.

The morning of the September 15 saw my headquarters moved up into the town of Medak. Remember the size of the town. I had four sub-units, each varying between 135 soldiers and 250 soldiers for the French companies, all tucked away in small hides around the village. I had my own anti-armour platoon with the eight TWO missiles. I had all of my engineers and all of my reconnaissance platoon. Around the village of Medak, I had moved approximately 1,100 personnel and probably close to 120 vehicles, all poised to launch into the Medak operation proper.

At this time, General Cot, the force commander for UNPROFOR, arrived in a helicopter to have a personal chat with me. I sensed that he wanted to see whether I was ready to do the operation, poised to commence at noon; the second thing I sensed

mines peuvent causer. L'avantage de ce véhicule c'est que, lorsqu'il passe sur une mine, il se peut qu'un pneu éclate, mais la caisse résiste à l'impact, protégeant le personnel qui se trouve à l'intérieur. Ce n'était pas le cas des M-113. Lorsqu'un de ces véhicules sautait sur une mine, dans la plupart des cas la caisse ne résistait pas et ses occupants recevaient des blessures plus ou moins graves, surtout le conducteur, qui est assis juste au-dessus de la roue externe, qui est celle qui fait normalement sauter la mine, avec juste 6 pouces de garde au sol. Je vous indique ceci pour vous donner une idée de notre équipement.

Vous vous souviendrez que j'avais reçu l'ordre de débiter l'opération dans les 24 heures. Nous avons reçu une compagnie des éléments français du secteur nord. C'est-à-dire dans la partie la plus au nord du secteur. La position Medak est indiquée par le drapeau canadien. La distance qui sépare la compagnie française de la zone de Medak est d'environ 250 kilomètres. Nous avons reçu une seconde compagnie française en provenant de la poche de Bihac un peu plus au Nord, à environ 200 kilomètres de la position qui leur avait été assignée. J'ai également dû déplacer mon peloton de lutte antichar et une de mes compagnies de la partie située à l'extrême sud de ma zone, à travers les montagnes Velebit, c'est-à-dire sur une distance d'environ 100 kilomètres, le tout en 24 heures. Dans une période de 24 heures, cette opération d'imposition de la paix devait être prête à recevoir des ordres et à entrer en action.

J'aborde ce sujet parce que, lors des préparatifs des missions de maintien de la paix dans le monde, on dit souvent qu'il est indispensable d'avoir une bonne formation en technique de guerre avant de pouvoir mener des opérations de maintien de la paix. Il est impossible de s'entraîner pour des grands déploiements sur 200 kilomètres à bref délai, pour se préparer aux opérations de maintien de la paix. Ce qui est nécessaire c'est une formation logistique relative à toutes les munitions et toutes les composantes de l'équipement qui sont indispensables en situation de combat de grande envergure, pendant des opérations normales de maintien de la paix. Voilà pourquoi je pense qu'il est essentiel que les Forces canadiennes subissent un entraînement normal aux techniques de guerre, et ceci s'applique également à nos alliés de l'OTAN, si nous voulons être en mesure de mener à bien des opérations de maintien de la paix dans l'avenir.

Le matin du 15 septembre, j'établis mon quartier général dans la ville de Medak. N'oubliez pas la taille de cette ville. Je disposais de quatre sous-unités, composée chacune d'un effectif variant entre 135 et 250 soldats (pour les compagnies françaises) déployés autour du village dans des abris camouflés. J'avais aussi mon propre peloton antiblindé équipé de huit lance-missiles antichars. J'avais aussi tous mes ingénieurs et l'ensemble de mon peloton de reconnaissance. Autour du village de Medak, j'avais déployé environ 1 100 hommes et probablement près de 120 véhicules, prêts à passer à l'action dans le cadre de l'opération Medak proprement dite.

À ce moment-là, le général Cot, le commandant de la FORPRONU, arriva en hélicoptère, pour avoir un entretien avec moi. J'avais l'impression qu'il voulait voir si j'étais prêt pour l'opération, qui devait débiter à midi. J'ai aussi senti qu'il voulait



is that he wanted to have a personal chat about some of the problems that we might encounter before we went into it.

For almost two hours, Lieutenant General Cot, the French army commander, and myself walked through the village of Medak. He checked out our soldiers and chatted with me. By and large, we sorted out the rules of engagement on the ground. I asked for and received permission to change the rules of engagement for my TOW weapon system. To this point, my TOW weapon system had been under strict rules that, unless I ordered it to fire, it could not open fire. Because I had known there were a lot of tanks on the far side, we had that relaxed so it could fire in self-defence. If a tank fired at one of my weapons systems, in order to protect itself the TOW weapon system could respond fire without asking for permission from me.

He offered me two important pieces of information. First, he said that the credibility of UNPROFOR was, by and large, on the line for this. Up until this point, in 1993, UNPROFOR had failed to ever enforce its will upon any of the warring factions. Whenever it attempted to enforce a peace agreement in a region, it had been forced to back down from the warring factions when they resisted. He said that it was important for the credibility of UNPROFOR that we be successful in this operation.

The second piece of information was far more critical from my perspective, which was that he believed the Croatian Army command had not communicated to the soldiers on the Croatian side that they needed to withdraw back to the September 9 line.

You must understand my perspective. When I am about to move across from behind the Serbian forces, who we have informed of our plan and have been assured that they understood this agreement was in place, and we were to advance on the Croatian forces, who have not been told that they must withdraw, it places my soldiers at an extreme measure of risk. There was no mechanism to communicate that to the other side because there was no crossing site. Therefore, we needed to hurriedly communicate that to our soldiers and ensure that they were prepared to take adequate steps when they passed in front of the Serb tanks and the Serb infantry that were dug in.

In any case, General Cot was satisfied with our discussion and with what he viewed, and told me to commence the operation at noon on September 15. In accordance with our plan, I ordered Charlie Company, the Canadian company, and the first company of the French army to move forward north of the one road into the no-man's land commencing at noon. At noon the soldiers, in their vehicles, spread out. This was not in a column formation, this was in a tactical formation, by platoons. They spread out in normal military fashion and went across country, passing in front of the Serb tanks and infantry.

avoir avec moi un entretien privé au sujet des problèmes que nous pouvions nous attendre à rencontrer pendant l'opération.

Pendant presque deux heures, le Lieutenant général Cot, le commandant des forces françaises, et moi-même avons marché dans le village de Medak. Il inspectait nos soldats et discutait avec moi. En gros, nous avons défini la règle d'engagement au sol. Je demandai, et reçus la permission de changer les règles d'engagement pour mon système de missiles antichars. Jusqu'à ce moment, ce système ne pouvait être utilisé que si je donnais l'ordre d'ouvrir le feu. Comme je savais qu'un grand nombre de chars se trouvaient sur notre flanc le plus éloigné, j'avais assoupli la règle d'engagement afin que les lance-missiles puissent tirer pour assurer leur défense. Si un char tirait sur un de mes lance-missiles, celui-ci pouvait riposter sans avoir à m'en demander la permission.

Le Lieutenant général Cot me communiqua deux renseignements importants. Tout d'abord, il m'informa que la crédibilité de la FORPRONU dépendait beaucoup de cette opération. Jusqu'à cette époque, en 1993, la FORPRONU n'avait jamais réussi à imposer sa volonté à aucun des belligérants. À chaque fois qu'elle tentait de mettre en vigueur un accord de paix dans une région, elle avait été forcée d'abandonner la partie devant la résistance des différentes factions. Il déclarait qu'il était important pour la crédibilité de la FORPRONU que cette opération soit couronnée de succès.

Le deuxième élément d'information qu'il me transmit revêtait une importance beaucoup plus grande de mon point de vue et était qu'il pensait que le commandement de l'armée croate n'avait pas informé ses troupes qu'elles devaient se retirer jusqu'à la position qu'elles occupaient le 9 septembre.

Vous devez comprendre mon point de vue. Au moment où je suis sur le point de traverser la position des forces serbes, qui sont au courant de notre intention et qui comprennent les modalités de l'accord, et où nous étions sur le point de nous avancer vers les forces croates qui n'ont pas été informées qu'elles doivent se retirer, ceci place mes soldats dans une situation très dangereuse. Il n'existait aucun moyen de communiquer notre inquiétude à l'autre partie étant donné que nous ne disposions d'aucun site de franchissement. Nous avons donc dû communiquer en toute hâte cette information à nos soldats afin qu'ils puissent prendre les mesures nécessaires quand ils passeraient devant les chars et l'infanterie serbes qui étaient retranchés.

Quoi qu'il en soit, le général Cot estimait que notre discussion avait été fructueuse et il me donna l'ordre de lancer l'opération le 15 septembre, à midi. Conformément à notre plan, je donnais l'ordre à la compagnie Charlie, la compagnie canadienne et à la première compagnie de l'élément français de se déplacer vers le nord de la route menant vers le no man's land, à partir de midi. À midi, les soldats, dans leurs véhicules, commencèrent à se déployer. Il ne s'agissait pas d'une formation en colonnes, mais d'une formation tactique par pelotons. Ils se déployèrent donc normalement et progressèrent, passant devant les chars et l'infanterie serbes.

As soon as they moved any appreciable distance in front of the Serb tanks and the Serb infantry, shots started ringing out from the Croatian forces. Initially, as we moved forward, individual rounds started bouncing off the sides of our APCs, armoured personnel carriers. At that time my troops seriously thought that it was a mistake and that the Croats just did not realize this was the UN in their white vehicles moving forward. We gave orders to release our antennas to their fully upright position, in order to put the flags up higher, and move some of the white vehicles up so that the Croats could see that. When we did that they opened fire with their machine guns and their heavier equipment. It then became obvious that this was not a matter of mistaken identity, and my soldiers started taking better positions and returning fire.

For the next 15 hours we engaged in what can only be described as close combat with the Croatian forces. From approximately 1300 hours until 0800 hours the next morning, there were a series of close combat battles fought between my soldiers, the French soldiers, and the Croatians, as they would open up fire at my soldiers and my soldiers would return fire.

You must understand that, at the closest, the two warring factions, the Serbs and Croats, were 400 metres apart, and at the farthest to the north, in the French sector, they were some 1,200 metres apart. They took up those battle lines because they were on the main tactical ground that was best to defend from. The ground in between those two lines are what we determine in the military as being the killing zone. That is where my soldiers were taking up positions, the ground that is not the best tactical ground, because we needed to move and stop the fighting.

Charlie Company, in three different platoon locations with their armoured personnel carriers, were within 200 metres of the Croatian forces who were opening up on them with machine guns, small arms fire, grenade fire, 20-millimetre cannon fire, shooting artillery at them and, for 15 hours, those platoons were returning fire. One fire fight would die down then, as soon as the Croatian forces would open up on another platoon, they would respond in kind. We expended many boxes of small arms ammunition. My soldiers dug in while being fired upon. We had some soldiers lying down and returning machine gun fire at 200 metres. While machine gun fire was being directed at them, other soldiers were digging in to give them protective trenches. That went on for the rest of the afternoon and into the evening until eight o'clock.

The next slide shows bullet holes in one particular house. This was Captain Dave McKillop's platoon location and, in particular, Sergeant Rod Dearing. He commanded this section location. At one point they had an observation post up in the top of that particular building trying to get a better view of the Croatian forces, when 20-millimetre cannon fire ripped through both sides of that building. Two or three soldiers were peering out of a window when, suddenly, holes were blasted through both sides of the building. That is because a 20-millimetre cannon will go through both sides of a building like that, and keep going for another 1,000 metres. Daylight was opening up all around them through this building and they decided they better get down into the basement quick.

Dès qu'ils s'approchèrent à une certaine distance des chars et de l'infanterie serbes, ils essayèrent le feu des forces croates. Au début de notre progression, des balles commencèrent à ricocher sur le blindage de nos transports de troupes blindés. À ce moment, mes hommes pensaient qu'il s'agissait d'une erreur et que les Croates ne s'étaient pas rendu compte qu'ils tiraient sur les véhicules blancs de l'ONU qui se dirigeaient vers eux. Nous avons donc donné l'ordre de déployer complètement nos antennes en position verticale afin que nos fanions se trouvent le plus haut possible, et que les Croates puissent les voir. C'est alors qu'ils se mirent à faire feu à l'aide de leurs mitrailleuses et de leurs armes lourdes. Il devint alors évident qu'il ne s'agissait pas d'une erreur d'identification et mes hommes commencèrent à prendre position et à riposter.

Pendant les 15 heures qui suivirent, nous avons livré aux forces croates ce qui ne peut être décrit que comme un combat rapproché. Depuis environ 13 heures jusqu'à 8 heures le matin suivant, une série de combats rapprochés opposèrent mes hommes, les soldats français et les Croates, qui tiraient et ripostaient tour à tour.

Vous devez comprendre que, à certains moments, les deux parties, les Serbes et les Croates n'étaient séparées que par 400 mètres et au point le plus éloigné vers le nord, dans le secteur français, par environ 1 200 mètres. Ils occupaient ces positions parce qu'elles étaient les plus faciles à défendre. Le terrain qui se trouvait entre ces deux lignes est ce que nous appelons, dans notre jargon militaire, la zone d'abattage. C'est là que mes soldats avaient pris position, le terrain qui n'est pas la position la plus stratégique, parce que nous devons avancer et arrêter le combat.

La compagnie Charlie, qui s'était divisée en trois emplacements occupés par les pelotons avec leurs transports de troupes se trouvait à environ 200 mètres des forces croates qui les avaient engagées avec des mitrailleuses, et des tirs d'armes automatiques, des grenades, des tirs de canons de 20 millimètres et, pendant 15 heures ces pelotons se sont défendus. Dès qu'un échange de feu s'interrompait, et que les forces croates tiraient sur un autre peloton, ils ripostaient. Un grand nombre de boîtes de munitions y passèrent. Mes soldats se retranchaient sous le feu de l'ennemi. Certains de mes hommes étaient allongés sur le sol et ripostaient à des tirs de mitrailleuses qui se trouvaient à 200 mètres. Tandis qu'ils essayaient le feu direct des mitrailleuses, d'autres soldats creusaient des tranchées. Cette situation dura pendant le reste de l'après-midi et dans la soirée jusqu'à 8 heures.

On voit sur la diapositive suivante des traces de balles sur cette maison. C'est là que s'était retranché le peloton du capitaine Dave McKillop et en particulier du sergent Rod Dearing. Il commandait cette section. À un moment, il avait ménagé un poste d'observation en haut de ce bâtiment pour essayer de mieux voir les forces croates, lorsqu'un obus de 20 millimètres le traversa de part en part. Deux ou trois soldats regardaient par la fenêtre lorsque des obus traversèrent les deux murs de l'édifice. Un obus de 20 millimètres peut traverser les deux côtés d'un bâtiment et continuer sa trajectoire pendant encore 1 000 mètres. Comme les obus continuaient à toucher l'édifice, ils décidèrent de descendre au sous-sol.



You can see where a rocket-propelled grenade, or an anti-armour weapon, blasted into the side of that building while they were returning fire. That was the scene of approximately five separate fire fights for that particular section.

I like showing the next slide because it demonstrates the contrast between what a soldier must look like for a peace enforcement operation these days, and what we traditionally expected our soldiers to look like back in the mid-1970s in Cyprus. In those days, if a soldier's boots were not shone and his uniform not pressed he was put on charges. Now every bandolier a soldier wears around his waist is filled with two magazines for his machine gun. He probably has already put 500 rounds through the rifle he is carrying. This photograph was taken the morning after. He has probably dug in a trench or two and is more worried about how to shoot his weapon than he is about looking neat. You need people with that particular quality if you are going into some of these operations.

The next slide is a photo that was taken at 0900 hours after the last fire fight and it shows one of the trenches they dug in. The man without the helmet is Sergeant Rod Dearing. He and Bombardier Scott Leblanc, an artillery reservist, is also in that picture. He is now a young officer cadet in his second year at the royal military college and he will become a Patricia when he graduates and join our ranks.

In that photograph there are two regular force soldiers, Sergeant Dearing, who received the Mention in Dispatches citation, and one other. The others are all reservists in that particular section. As I said, they endured five separate fire fights, one which lasted one and one-half hours, where they were shooting back and forth at 200 metres with the Croatian forces across open fields.

Officer Cadet Scott Leblanc also received the Mention in Dispatches for manning the machine gun and covering his section as they dug in while under fire when he was in an exposed position.

At approximately 1800 hours that evening, after five hours of fighting back and forth between the Canadians and the Croats, I received an odd request through one of our UNMO networks which indicated that the Croatian general in Gospic, on the other side, wanted to meet with me. He wanted to have a meeting to discuss the situation at the front line. We hurriedly arranged for my safe passage across the front lines.

Just after dark, at 1900 hours, I commenced a walk, with three of my men, across the 1,400-metre buffer zone between the Town of Medak and the Croatian forces that were still firing into the darkness on both sides of this particular road. We walked across the one paved road and, since it was such a quickly arranged meeting, our signal would be to flash three red flashes of our flashlight towards the Croats and they would flash three back. As long as those red flashes were going we were safe to keep proceeding towards this machine gun fire taking place on our flank. It was a comforting feeling to know it was red flashlight flashes that were keeping us safe as we walked towards the Croatian side.

On peut voir ici l'endroit où une grenade propulsée par fusée ou un obus antitank toucha la façade de ce bâtiment, pendant qu'ils tiraient sur l'ennemi. Cette section prit part à environ cinq affrontements dans ce lieu.

J'aime bien montrer la diapositive qui suit car elle illustre bien le contraste entre ce à quoi peut s'attendre un membre d'une opération de maintien de la paix de nos jours et ce que vivaient nos soldats à Chypre, au milieu des années 70. En ce temps-là, si les bottes d'un soldat n'étaient pas cirées et si son uniforme n'était pas repassé, il recevait une réprimande. Maintenant, chaque cartouchière portée par le soldat autour de la taille contient deux chargeurs pour sa mitrailleuse et il a probablement déjà tiré environ 500 balles avec l'arme qu'il porte. Cette photographie a été prise le matin suivant l'opération. Il a probablement creusé une ou deux tranchées et fait plutôt attention à son fusil qu'à son apparence. C'est des gens de ce calibre qu'il nous faut pour ce type d'opérations.

La photo suivante a été prise à 9 heures après le dernier échange de feu et on y voit une des tranchées qui ont été creusées. Le militaire sans casque est le sergent Rod Dearing. On voit également le bombardier Scott Leblanc, un réserviste de l'artillerie. C'est maintenant un jeune élève-officier en 2e année au Collège militaire royal qui se joindra certainement au PPCLI quand il obtiendra son diplôme.

On voit également sur cette photo deux soldats des forces régulières, le sergent Dearing qui a été cité à l'Ordre du jour, et un autre militaire. Les autres sont tous des réservistes de cette section. Comme je l'ai déjà dit, ils ont pris part à cinq affrontements, dont l'un a duré une heure et demie avec les forces croates qui se trouvaient à 200 mètres, en rase campagne.

L'élève-officier Scott Leblanc a également été cité à l'Ordre du jour pour avoir couvert sa section avec la mitrailleuse pendant que ses camarades creusaient des tranchées pour se protéger.

À environ 18 heures dans la soirée, après cinq heures d'échanges de feu entre les Canadiens et les Croates, je reçus une requête surprenante par l'intermédiaire d'un de nos observateurs de l'ONU qui m'informait que le général croate à Gospic, de l'autre côté, voulait me rencontrer afin de discuter de la situation sur le front. Nous prîmes très rapidement des dispositions pour me permettre de traverser la ligne de front.

Juste après la tombée du jour, à 19 heures, je commençais à traverser à pied, avec trois de mes hommes, la zone tampon de 1 400 mètres s'étendant entre la ville de Medak et les forces croates qui tiraient toujours dans l'obscurité, des deux côtés de cette route. Nous avançons le long de cette route goudronnée et nous avions convenu d'un signal qui consistait à donner trois coups de notre lampe torche, avec le filtre rouge. Les Croates devaient répondre de même. Aussi longtemps que ces trois éclairs rouges s'allumaient, nous savions que nous pouvions progresser en toute sécurité vers cette mitrailleuse située sur notre flanc, du côté croate.

We got across in darkness to the other side, where we were met by Croatian forces and were whisked away to Gospic for a rather intense meeting with all the command staff of the Croatian army.

We were immediately accused of aggressive tendencies toward the Croats. They confirmed General Cot's suspicions that they had allegedly not been told to withdraw.

Through good fortune, I had in my combat pocket a photocopy of the agreement that I had been given when I attended orders two days earlier. When I showed them the signature of their general on the paper that said they had to withdraw to the September 9 line, we began to move from the accusation stage to negotiations for their withdrawal.

We agreed that at noon the next day they would communicate to their frontline soldiers that they would have to withdraw. We would then be able to begin moving them back.

We also agreed that we would be able to establish that night the second phase of our operation, which was the crossing between the Serb and the Croatian line on the one major paved route — which is shown on the slide.

By 2 a.m., we established a crossing site between the Serb and Croat lines. For the most part, the fighting died down, except for sporadic firefights at first light the next morning.

At first light the next morning, we realized that we had made a tragic mistake in giving the Croats until noon to withdraw. In looking across to the far side, when you looked over the terrain and correlated that with the map, in each place where there was a Serb village on the map we saw huge smoke plumes. There were explosions coming out of every one of those villages, and small arms fire was cracking in the distance.

It was evident that the Croatian army was systematically ethnically cleansing the entire pocket before they gave it up to the UN forces.

For about four hours, until noon, we sat there. Regardless of our communicating up to headquarters what we believed was going on, because we did not have someone in the villages, we had to endure the fact that they were killing everything in the pocket and were burning and blowing up buildings.

The explosions we heard were anti-tank mines, chain-linked together with electric detonators to blow out the cinder block foundations of the buildings, allowing the second stories to crumble in. They burned buildings and barns. They shot livestock and personnel within the actual pockets.

At noon sharp, we rolled our first company across the hard stand. My Delta company was commanded by Major Drew. They arrived on the far side only to find that, in the night, the Croatian army had put in a new defensive position behind our soldiers. They had dug in trenches. They had moved up anti-armour

Quand, dans l'obscurité, nous arrivâmes de l'autre côté, nous étions attendus par des membres des forces croates qui nous emmenèrent sans tarder à Gospic où nous eûmes une rencontre, que je qualifierais d'intense, avec tout le commandement de l'armée croate.

On nous accusa immédiatement de faire preuve d'agressivité envers les Croates. Ils me confirmèrent ce dont se doutait le général Cot, à savoir qu'apparemment ils n'avaient pas reçu l'ordre de se retirer.

Par chance, j'avais dans ma poche une photocopie de l'accord qui m'avait été transmis deux jours plus tôt. Lorsque je leur montrai la signature de leur général sur le document qui spécifiait qu'ils devaient se retirer jusqu'aux positions qu'ils occupaient le 9 septembre, nous avons pu passer de la phase de récrimination aux négociations concernant leur retrait.

Nous avons convenu qu'à midi, le jour suivant, ils informeraient leurs soldats qu'ils devaient se retirer. Nous pourrions à ce moment-là commencer à les accompagner vers ces positions.

Nous avons aussi convenu que nous pourrions procéder cette nuit à la seconde phase de notre opération qui consistait à traverser la zone qui se trouvait entre les forces croates et les forces serbes, sur la seule route goudronnée, que l'on voit sur la diapositive.

Vers les 2 heures du matin, nous avons pu établir un site de franchissement entre les lignes serbes et croates. En général, les combats cessèrent, à part quelques tirs sporadiques à l'aube de la journée suivante.

À ce moment-là, nous nous sommes rendu compte que nous avions fait une erreur tragique en donnant aux Croates jusqu'à midi pour se retirer. En effet, nous nous sommes aperçus à ce moment-là que des colonnes de fumée s'élevaient au-dessus de chacun des villages serbes indiqués sur notre carte. On y entendait également des explosions ainsi que le crépitement des armes automatiques.

Il était évident que l'armée croate procédait à une purification ethnique systématique de toute la région avant de la céder aux forces de l'ONU.

Pendant environ quatre heures, jusqu'à midi, nous avons dû assister impuissants à ce spectacle. Après avoir informé le quartier général des exactions qui semblaient être commises, puisqu'en fait nous n'avions pas de moyen de confirmer nos craintes, nous avons dû rester les bras croisés pendant qu'ils tuaient les civils et détruisaient et mettaient le feu aux bâtiments.

Les explosions que nous entendions étaient celles de chapelets de mines antitanks liées entre elles avec des détonateurs électriques afin de détruire les fondations des bâtiments, afin que tout l'édifice s'effondre. Ils brûlaient les bâtiments et les granges, et ils tuaient les hommes et les bêtes dans ces poches.

À midi précis, notre première compagnie s'engagea sur l'aire de stockage. Ma compagnie Delta était commandée par le major Drew. Lorsqu'ils arrivèrent de l'autre côté, ils s'aperçurent que, pendant la nuit, l'armée croate avait établi une nouvelle position de défense, derrière nos soldats. Ils avaient creusé des tranchées et



weapons and missiles. They moved up a tank. They had seeded the entire area with mines, surrounding the paved road. They put in large anti-armour devices, the dragon's teeth that you see in the movies, on the road. When we moved up to the far side, we were told, "You will not pass."

We were in a very tenuous situation, with all of these weapons systems aimed at my soldiers. We were flanked by mines on both sides. We had no room to manoeuvre. Basically, we were told by the Croatian brigadier at the site, "You cannot move."

This was an untenable and extremely volatile situation for us. As soon as we saw that the Croats had manned their missile systems, all of my soldiers trained their anti-tank systems on the Croat's weapons systems. All my soldiers dismounted and cocked their weapons and machine guns. For about an hour and a quarter, we were in an extremely delicate situation. Had one person fired a round, we would have had almost 150 of my soldiers and 200 Croatian soldiers at less than 50 metres apart firing huge armaments back and forth.

Clearly, we could not just say, "charge" and try to get through the situation. At the same time, we could not allow General Cot's operation to fail. We could not use force in this situation or we would have lost tens of tens of soldiers in a matter of minutes.

It was fortunate at this stage that, because most people thought the operation was over, a great deal of news reporters had gathered and were actually accompanying my soldiers across to view the first sightings of what had happened in the Medak pocket. There were about five television networks and perhaps 20 paper-based media reporters following my group of armoured personnel carriers and supply vehicles.

I quickly gathered the reporters together, behind one of the vehicles, and said to them, "I want to convene a press conference in front of their minefield." I told them that I wanted to use the leverage of the international media to force a crossing, by attacking the Croats' normally moral high ground in the international stage and forcing them, by threatening them on what we call the indirect approach, to let us through.

We staged what turned out to be a real media conference. I had my back to the Croatian brigadier who was standing on the other side of the dragon's teeth and the mines on the road. The press conference was held in front of these mines and barriers. The Croats were accused of ethnically cleansing the Medak pocket and of violating their agreement with me of the night before and, on a higher plain, with General Cot days previous.

When the Croatian brigadier heard what I was telling the media, he then quickly reversed his position. They cleared the mines and barriers off the road and allowed us to pass.

An hour and a half later, we began to pass through the lines and force the hand of the people in the Medak pocket who were still engaged in cleansing the actual pocket.

amené des hommes et des missiles antichars. Un de leurs chars s'avança. Ils avaient miné toute la zone autour de la route goudronnée. Ils avaient installé des dispositifs antitanks de grande taille, le genre dents de dragon que l'on voit dans les films, sur la route. Lorsque nous arrivâmes de l'autre côté, ils nous annoncèrent: «Vous ne passerez pas».

La situation était très tendue, avec tous ces systèmes d'armes et des mines de chaque côté de la route. Nous n'avions plus de marge de manoeuvre. Le brigadier croate nous annonça simplement: «Vous ne pouvez pas bouger».

Cette situation était très explosive et nous ne pouvions pas la prolonger. Dès que nous nous aperçûmes que les Croates avaient mis en batterie leurs systèmes de missiles, tous mes hommes pointèrent leurs systèmes antichars vers les systèmes d'armes croates. Mes soldats mirent pied à terre et armèrent leurs armes et leurs mitrailleuses. Pendant environ une heure et quart la situation fut extrêmement tendue. Si un seul coup avait été tiré, il y aurait eu environ 150 de mes hommes et 200 soldats croates, séparés par moins de 50 mètres, tirant les uns sur les autres des pièces de gros calibre.

Il était évident que nous ne pouvions pas donner l'ordre de charger et de passer en force. En même temps, nous ne pouvions pas permettre qu'échoue l'opération du général Cot. Nous ne pouvions pas utiliser la force dans cette situation, sous peine de perdre des dizaines d'hommes en quelques minutes.

Heureusement, à ce moment-là, comme la plupart des gens pensaient que l'opération était terminée, un grand nombre de journalistes s'étaient rassemblés et accompagnaient mes soldats, avant d'aller voir ce qui s'était passé dans la poche de Medak. Il y avait environ cinq chaînes de télévision et peut-être une vingtaine de journalistes de la presse écrite qui suivaient mon groupe de transports de troupes et de véhicules d'appoint.

J'eus alors l'idée de rassembler les journalistes, derrière l'un des véhicules et je leur dis: «Je voudrais tenir une conférence de presse juste devant les mines». Je leur expliquai que je voulais utiliser les médias internationaux afin de leur arracher en quelque sorte le droit de passage, en les attaquant sur le plan de l'opinion publique internationale et en les obligeant de façon indirecte à nous laisser passer.

Nous organisâmes alors ce qui devint une véritable conférence de presse. Je tournais le dos au brigadier croate qui se tenait de l'autre côté des dents de dragon et des mines. La conférence de presse se déroulait en face des mines et des barrières antichars. Les Croates ont été accusés de procéder au nettoyage ethnique de la poche de Medak et d'avoir violé l'accord qu'ils avaient conclu avec moi la nuit d'avant et avec le général Cot quelques jours avant.

Lorsque le brigadier croate entendit ce que je déclarais aux médias il changea rapidement d'attitude et fit retirer les mines et les barrières de la route, afin de nous ouvrir un passage.

Une heure et demie plus tard, nous pouvions commencer à traverser les lignes et à forcer les combattants qui se trouvaient dans la poche de Medak à interrompre le nettoyage de la poche.

At about 1330 hours, my first company moved through. It was comprised of approximately 140 soldiers and 20 vehicles. At 1430, my reconnaissance platoon, including myself, and a company of the French army moved through into the depths of the pocket.

We moved through in two columns. When we arrived in the pocket, it was about 1800 hours and it was just before dark. The scene was horrendous, one that will stay with me for a long time. The buildings were still burning. All of the buildings were either razed to the ground through explosions or buildings were still burning. Croatian soldiers were still mounting buses and getting out of there, most of them carrying bags full of loot or suitcases they had picked up. There were livestock littering the ground everywhere. There were surgical gloves all over the ground in each one of the villages we passed through, giving witness to the fact that a huge clean-up of bodies probably took place. Approximately 200 to 300 bodies remained unrecovered when the UNHCR calculated who had been living there, who escaped, and who was eventually found.

At this time, we began to find bodies.

At this time, I would like to show you a videotape which will demonstrate some of the stresses our soldiers are put through. You will see a RCMP inspector, a member of CIVPOL. I singled out people with specialist skills. He had forensic training and he prepared formal reports as to approximate time of death and method of death to be included in our report for eventual war crimes tribunal action.

The video will also show you some of the clean-up. Infantry soldiers were attempting to treat these bodies with a measure of respect and dignity as they put them into body bags and transported them to the temporary Serb morgue for identification by next of kin. You will see the stresses they would have been under.

Video presentation.

**Col. Calvin:** I do not have to tell you that soldiers are not trained to deal with that kind of task in their normal course of duties. When deployed on a peacekeeping operation, they do not expect this to be part of their duties. A number of our soldiers were severely affected by that.

The next slide shows that all buildings were razed to the ground.

As I said, we arrived there at last light. It was very dangerous to move around at night because there were mines throughout the entire area. We stabilized our positions at that time.

The word spreads quickly amongst the troops when you start finding civilians slaughtered by the military. The troops were quite incensed. I can say candidly that starting first thing in the morning. The Croatians were hurriedly moved back toward the September 9 line by the Canadian and French army soldiers.

À environ 13 h 30, ma première compagnie commença à traverser les lignes serbes. Elle se composait d'environ 140 soldats et de 20 véhicules. À 14 h 30, mon peloton de reconnaissance, dont je faisais partie, ainsi qu'une compagnie de l'armée française s'enfonçaient à l'intérieur de la poche.

Nous avançons en deux colonnes. Lorsque nous arrivâmes dans la poche, il était environ 18 heures, juste avant la tombée de la nuit. La scène était horrible, et me hantera pendant longtemps. Les bâtiments étaient encore en flammes, tous les bâtiments avaient été soit complètement rasés après avoir été dynamités ou étaient encore la proie des flammes. Les soldats croates étaient encore en train de s'embarquer dans des autocars pour quitter le secteur, et la plupart d'entre eux portaient des sacs ou des valises pleins de butin. Du bétail mort jonchait le sol. On pouvait voir des gants chirurgicaux partout dans chacun des villages que nous avons traversés, ce qui indique qu'un grand nombre de corps avaient dû être enterrés ou éliminés. Environ 200 à 300 corps n'ont jamais été retrouvés lorsque la HCNUR fit le point sur le nombre d'habitants des villages, ceux qui ont pu s'échapper et ceux qui ont pu être retrouvés.

À ce moment-là, nous avons commencé à trouver des cadavres.

Je voudrais maintenant vous montrer une vidéo qui illustrera le stress auquel nos soldats ont été soumis. Vous y verrez un inspecteur de la GRC, un membre du CIVPOL. J'avais recruté des gens avec des connaissances spécialisées. Celui-ci avait reçu une formation en médecine légale et il avait préparé des rapports officiels sur le moment approximatif du décès ainsi que des moyens employés pour provoquer la mort, qui devaient être annexés à notre rapport pouvant être éventuellement utilisés par le Tribunal des crimes de guerre.

Vous verrez également sur cette vidéo des soldats de l'infanterie en train d'enlever ces corps, avec tout le respect et la dignité possible, et les placer dans des sacs mortuaires avant de les transporter à la morgue serbe temporaire, pour fin d'identification par la famille. Vous pourrez ainsi comprendre le stress auquel ils étaient exposés.

Visionnement de la vidéo.

**Col Calvin:** Je n'ai pas besoin de vous dire que les militaires ne reçoivent pas de formation les préparant à ce genre de tâche. Lorsqu'ils sont déployés dans le cadre d'une mission de maintien de la paix, ils ne s'attendent pas à exercer ce genre de fonctions. Un grand nombre de militaires ont été très secoués par ce type de travail.

La diapositive suivante montre que tous les bâtiments ont été complètement rasés.

Comme je l'ai déjà précisé, nous sommes arrivés à cet endroit la nuit précédente. Il était très dangereux de se déplacer la nuit dans cette zone, à cause de la présence des mines. C'est pourquoi nous avons décidé à ce moment-là de stabiliser notre position.

La nouvelle du carnage s'était rapidement répandue parmi les effectifs, et les hommes étaient particulièrement révoltés. Je peux vous assurer que ce matin-là les Croates ont été repoussés avec la plus grande célérité vers la position du 9 septembre, par les forces canadiennes et françaises.



On September 17, we made sure there were no laggards, and we moved the Croats back outside the September 9 line by 1800 hours. We secured our objective of creating the buffer zone between the two sides.

Mines were an ever-present threat. During the course of the Medak operation, we had four mine strikes on vehicles, and two individuals walked into mines.

This slide shows a Canadian vehicle. It is for representative purposes only to show you the nature of the destruction when a vehicle hits a mine. I took this photograph of one of the vehicles that was hit in another contingent a year or so later. Four French vehicles were struck by mines and several injuries to the French soldiers resulted. This gives you an indication of the blast power of a mine.

The next slide depicts the sweep team that I established to ensure that we committed to paper a full and complete report of the atrocities. It was commanded by one of my majors and included my two doctors. It also included one or two RCMP inspectors with forensic experience as well as my engineers who were capable of utilizing heavy equipment and digging up graves. It also included 30 or so of my infantry soldiers. They would take care of the bodies and transport them back to the Serb morgue.

When we found a body during our sweep, these people would move to the scene and do the investigation at that time.

The next slide depicts our last days. We divided into four sectors. We swept every inch of that ground to record all of the damage to the personal buildings and all of the wells that had been poisoned by oil or had bodies thrown into them to contaminate them. We recorded everything that had been done to ensure that no Serbian family who had been living there for 300 or so years could ever move back to that particular piece of ground.

The next slide is another picture of the sweep team.

In conclusion, what did we achieve? Overall, four Canadians were wounded by artillery. Seven French soldiers were wounded by mines, including two who tripped an anti-personnel mine, as a result of which each one had over 600 pieces of metal enter his legs. Neither of them will ever walk properly again. One Canadian officer died during the course of the operation, and two Canadians were wounded at the conclusion of the operation in a head-on collision with a Serb truck.

The Croats reported in their media that 27 Croats were wounded or killed by the Canadians in the course of the firefights we had with them over the 15-hour period. I have no way of knowing whether that is high or low.

Three French armoured personnel carriers and one front-end loader hit mines on the French side.

With respect to ethnic cleansing, we found 16 bodies. I believe many more people were killed and their bodies taken elsewhere.

Le 17 septembre, nous nous sommes d'abord assurés qu'aucun soldat croate ne demeurait dans la zone et nous avons repoussé les forces croates au-delà de la position du 9 septembre, ce qui a été accompli vers 18 heures. Nous avons donc atteint notre objectif d'établir une zone tampon entre les deux parties.

Les mines représentaient une menace permanente. Au cours de l'opération de Medak, quatre véhicules et deux militaires avaient sauté sur des mines.

On voit sur cette diapositive un véhicule canadien où les dégâts que peuvent causer une mine sont tout à fait évidents. J'ai pris cette photo de l'un des véhicules qui avaient été détruits par une mine au cours d'une autre opération environ un an plus tard. Quatre véhicules français ont sauté sur des mines, causant des blessures à leurs passagers. Ceci vous donne une bonne indication de la puissance de destruction d'une mine.

On voit sur la diapositive suivante l'équipe de nettoyage que j'avais mise sur pied afin de pouvoir dresser un bilan exhaustif des atrocités dont nous avons été les témoins. Cette équipe était commandée par l'un de mes majors et comprenait deux médecins. On y trouvait également un ou deux inspecteurs de la GRC ainsi que les ingénieurs qui étaient capables d'utiliser de l'équipement de terrassement lourd, afin d'exhumer les cadavres. L'équipe comprenait également une trentaine de mes fantassins. Ceux-ci étaient affectés au transport des corps jusqu'à la morgue serbe.

Lorsqu'un corps était découvert, les spécialistes étaient appelés et procédaient à leur investigation.

La diapositive suivante illustre ce à quoi nous nous occupions au cours des dernières journées. Nous avons divisé la zone en quatre secteurs et nous avons fouillé chaque pouce du terrain afin de relever l'ensemble des dégâts causés aux bâtiments et de prendre note de tous les puits qui avaient été empoisonnés à l'aide d'huile de moteur ou en y jetant des cadavres. Nous avons relevé tout ce qui avait été fait afin qu'aucune famille serbe qui avait vécu dans ce lieu pendant trois siècles ne puisse jamais se réinstaller dans ce lieu.

La diapositive suivante montre encore les activités de l'équipe de nettoyage.

Pour conclure, qu'avons-nous réussi à faire? En tout, quatre Canadiens ont été blessés par l'explosion d'obus et sept soldats français ont été blessés par des mines, dont deux par des mines antipersonnel, l'un d'entre eux ayant reçu plus de 600 débris de métal dans sa jambe. Ni l'un ni l'autre ne pourront jamais marcher normalement. Un officier canadien trouva la mort au cours de l'opération et deux Canadiens ont été blessés à la fin de l'opération au cours d'une collision frontale avec un camion serbe.

Les médias croates ont fait état de 27 Croates blessés ou tués par les Canadiens au cours des échanges de feu qui nous avaient opposés au cours d'une période de 15 heures. Je ne suis pas en mesure de me prononcer sur la véracité de cette information.

Trois transports de troupes et une excavatrice ont sauté sur des mines du côté français.

En ce qui concerne le nettoyage ethnique, nous avons trouvé 16 corps. Je suis persuadé qu'un plus grand nombre de personnes

That is because of the number of surgical gloves we found littering the landscape in the villages.

Every single building, as recorded, was burned or razed to the ground. All livestock was destroyed.

As a result of our report, the Croatian general was removed from command, but no further action has yet been taken against him. I have given testimony, in Canada, as have several of my officers and NCOs, to the war crimes tribunal out of The Hague, which is now investigating this matter for potential litigation against Croatian authorities.

Our unit was awarded the first ever Force Commander's Unit Commendation by the UNPROFOR commander for valour under fire as a result of our involvement in the Medak pocket. In the entire history of the 140-plus units that went through all of the UNPROFOR experience from all of the nations of the world, only three such commendations were awarded. This one was created as a result of the Medak operation to honour units that performed well in difficult circumstances.

As outlined in the next slide, several individuals were decorated by Canada.

I will comment on the quality of soldiers we encountered, and I think this is true in most theatres. I describe them as "thugs with guns." They are extremely valorous and courageous when up against unarmed civilians; women, children, and farmers, but they are not so courageous when they come up against professional soldiers who are equally well-armed and are able to look them in the eyes and say with conviction, "I am here to do right and will stop you from doing wrong. If you carry on, I will kill you."

"Thugs with guns" is how I would describe most the people in the Balkans. I do not think that has changed appreciably in the years between 1993 and the present.

I have one more video clip to which I would like you to listen. This clip was filmed at the end of the Medak pocket. A group of soldiers was interviewed about what happened to them. They make several comments about training, to which I should like you to listen since it is always better to hear it from soldiers than from officers.

Video presentation.

**Col. Calvin:** Our tour ended on October 10. The operation occurred between September 9 and 23, so this was at the end of our operation.

Had this happened in the first months we were there, before we were seasoned and had undergone a certain amount of in-theatre experience, I believe it would have turned out entirely differently. It was as though we were in the Stanley Cup finals of our tour. We had been through a lot of shooting, shelling and seasoning before we got to this operation.

ont été tuées et que leurs corps ont été ensevelis à l'écart. Je dis ça parce que nous avons trouvé un grand nombre de gants chirurgicaux dans les villages en question.

Tous les bâtiments avaient été détruits, ou brûlés. Le bétail avait été abattu.

À la suite de notre rapport, le général croate a été destitué, mais aucune autre mesure n'a été prise contre lui. J'ai témoigné, au Canada, ainsi que plusieurs de mes officiers et sous-officiers et nos dépositions ont été transmises au Tribunal des crimes de guerre de La Haye qui fait présentement enquête sur ces faits afin de poursuivre éventuellement les autorités croates.

Notre unité a reçu la première Mention élogieuse du commandant de la Force, qui lui a été remise par le commandant de la FORPRONU pour sa conduite méritoire sous le feu, au cours de notre engagement dans la poche de Medak. De toutes les unités, au nombre de plus de 140, provenant de toutes les nations du monde, intégrées dans la FORPRONU, seulement trois ont reçu des mentions de ce genre. Celle-ci a été créée à la suite de l'opération de Medak, afin de rendre hommage aux unités dont la conduite a été particulièrement exemplaire dans des circonstances difficiles.

Comme on le voit sur la diapositive suivante, plusieurs militaires ont été décorés par le Canada.

Je voudrais maintenant formuler quelques commentaires sur les soldats auxquels nous étions opposés, et je pense que cela s'applique à tous les théâtres d'opérations. Je les qualifie de «voyous lâches et armés». Ils font montre d'un grand courage face à des civils sans défense, des femmes, des enfants et des fermiers, mais ils ont beaucoup moins courageux lorsqu'ils se trouvent opposés à des soldats professionnels bien armés qui les regardent dans les yeux et qui leur disent avec conviction: «Je suis ici pour défendre le droit et pour vous empêcher de commettre des actes contraires à la morale. Si vous continuez, je n'hésiterai pas à vous tuer.»

Des «voyous lâches et armés», voilà comment je décrirais la plupart des gens des Balkans. Et je ne pense pas que la situation ait beaucoup évolué entre 1993 et maintenant.

Je voudrais encore vous montrer une vidéo qui a été filmée à la fin de l'opération de Medak. Un groupe de soldats ont été interviewés au sujet de leur participation à cette opération et ils ont fait au sujet de la formation quelques commentaires que je voudrais que vous entendiez, car il est toujours préférable de les entendre de la part des soldats que de la part des officiers.

Visionnement de la vidéo.

**Col Calvin:** Notre affectation s'est terminée le 10 octobre. L'opération s'était déroulée entre le 9 et le 23 septembre, donc ceci se passait à la fin de notre opération.

Si ceci s'était produit au cours des premiers mois, avant que nous ayons acquis de l'expérience concrète sur le terrain d'opérations, je pense que l'issue aurait pu être entièrement différente. C'est comme si nous étions arrivés aux finales de la Coupe Stanley. Nous avions déjà connu l'expérience du feu avant cette opération et cela nous avait aguerris.



This slide is of the headstone that was erected over UNPROFOR to remember all those who died during this mission. Two of them were my soldiers. Corporal John Béchard died in August of 1993. To illustrate the human cost of these types of operations, John Béchard was about 22 years of age and was married to Amy. John had been home for two weeks of leave around August 1, during which time Amy delivered their first daughter, Janessa. John congratulated himself on timing his leave such that he could be home for the birth of his daughter. He came back full of piss and vinegar for the last half of his tour. When he got back into theatre, he learned that his company had deployed south in preparation for the Medak operation. In the morning, he joined the convoy that had been formed to take him back to his sub-unit. The convoy was formed on a small incline. John walked behind the trailer to throw his kit bag into it. At that moment, the truck rolled back and crushed him against the vehicle behind it. He died in two minutes.

Within 36 hours of saying goodbye to John, Amy received the news that her husband was dead.

I should also like to introduce you to Captain Jim Decoste. Jim died in a vehicle accident on September 18, I believe, two weeks before we were due to go home. His wife Jan received notice just before we went home that he would not be coming home.

These are only the visible casualties in operations abroad. I estimate that, during my six-month tour, we suffered over 20 injuries. In addition to the four artillery shrapnel injuries, we had mine strikes and booby-trapped grenades. There are also the unseen casualties of stress and depression which result in such things as family breakups. Operations such as this are not without their price, and we must be prepared for that.

Before we proceed with questions, I should like to reintroduce the two people that I have on my flanks, because I would like you to direct some of your questions to them as well as to myself. First, there is Sergeant Jake McIndoe who was a section commander during my six months tour in Croatia. Before the start of the Medak operation, Sergeant McIndoe was a section commander in the village of Medak. His platoon house was brought under attack by Serb forces. We have been talking about fighting the Croatians, but there were no good guys over there. A Serb platoon attacked his platoon house. He was assaulted with small arms, machine guns as well as grenades inside his platoon house, and he had to command his section while under fire.

I will take a somewhat unique approach to my introduction of Sergeant Hoppe. I will introduce him to you in the same way he was introduced to me when we were at Government House where he was decorated.

Sergeant Hoppe was the commander of a key observation post located between Serb and Muslim forces in Bosnia-Herzegovina. On several occasions, the post came under direct-aimed small arms and anti-armour fire in July of 1994. Conscious of the need to maintain his position of observation of the opposing forces, he moved his armoured vehicle while preparing to return fire to

Cette diapo montre une stèle qui avait été érigée par la FORPRONU à la mémoire de tous ceux qui avaient perdu la vie au cours de cette mission. Deux d'entre eux étaient mes soldats. Le caporal John Béchard est mort en août 1993. John Béchard avait environ 22 ans et était marié à Amy. John était en permission deux semaines autour du 1er août, pendant que sa femme mettait au monde leur première fille, Janessa. John était ravi d'avoir pu partir en permission pour la naissance de son enfant. Quand il revint, il était plein d'énergie et d'enthousiasme. À son arrivée sur le théâtre d'opérations, il apprit que sa compagnie s'était déployée vers le Sud afin de se préparer pour l'opération de Medak. Le matin, il s'est joint au convoi qui avait été formé pour l'amener dans sa sous-unité. Les véhicules étaient alignés sur une petite pente. John passa derrière la remorque pour y jeter son sac. À ce moment-là, le camion recula et l'écrasa contre le véhicule qui suivait. Il mourut en deux minutes.

Trente-six heures après avoir dit au revoir à John, Amy apprit la nouvelle de la mort de son mari.

Je voudrais également vous présenter le capitaine Jim Decoste. Jim est mort dans un accident de la route le 18 septembre, je pense, deux semaines avant notre retour au Canada. Sa femme Jan a appris juste avant notre retour que son mari ne reviendrait pas.

Tous ces cas ne constituent que les pertes visibles subies au cours des opérations à l'étranger. Je calcule que, au cours de ma période de service de six mois, nous avons enregistré une vingtaine de blessures. En plus des blessures dues aux éclats d'obus, nous avons également enregistré des pertes causées par les mines et les grenades piégées. Il faut également mentionner les dégâts causés par le stress et la dépression, qui entraînent, entre autres effets, des divorces. Des opérations telles que celles-ci ont un coût et nous devons y être préparés.

Avant de passer aux questions, je voudrais vous présenter à nouveau les deux personnes qui se trouvent à mes côtés, parce que je voudrais que vous leur posiez également des questions. Tout d'abord, voici le sergent Jake McIndoe qui était commandant de section au cours des six mois que j'ai passés en Croatie. Avant le début de l'opération de Medak, le sergent McIndoe était commandant de section dans le village de Medak. Le bâtiment où il avait retranché son peloton a été pris sous le feu des forces serbes. Nous avons parlé des combats que nous avons menés contre les Croates, mais ce n'était pas de vrais soldats. Un peloton serbe attaqua sa position, à l'arme automatique, à la mitrailleuse et à la grenade et le sergent McIndoe a dû commander sa section sous le feu de l'ennemi.

Je vais présenter le sergent Hoppe de façon un peu spéciale. Je vais vous le présenter de la même manière qu'il m'a été présenté lorsqu'il a reçu sa décoration, à la résidence du Gouverneur général.

Le sergent Hoppe était le commandant d'un poste d'observation clé situé entre les forces serbes et les forces musulmanes en Bosnie-Herzégovine. À plusieurs occasions, le poste avait essuyé le feu d'armes automatiques et d'armes antichars pendant le mois de juillet 1994. Conscient du besoin de maintenir ce poste d'observation des belligérants, il plaça son véhicule blindé devant

safeguard his men and carry out his task. On one occasion, he had to return fire and manoeuvre his patrol out of danger. Throughout, he remained calm and controlled, displayed outstanding leadership and assured the safety of his patrol and his mission. For that action, Sergeant Hoppe was awarded the Meritorious Service Cross.

On August 30, 1994, Sergeant Hoppe rescued three children who were under direct small arms fire near Vrbovsko, Bosnia-Herzegovina. From the observation post where he was on duty, he noticed children hiding behind gates in a cemetery. He immediately called for a driver to move an armoured personnel carrier down the road while he ran alongside, protected from the direction of the firing. Sergeant Hoppe broke cover and, under intensified fire, hurried the children safely up the ramp into the vehicle and they all returned to the observation post. For this, Sergeant Hoppe was awarded the Medal of Bravery.

You are being introduced to a true Canadian military hero. Strangely enough, I did not bring him here because he is a hero, I brought him here to speak on behalf of all those people who are injured, because Sergeant Hoppe himself still struggles with his own demons that he gained during his tour. He has been diagnosed with post-traumatic stress disorder and he is here today to answer your questions on the care of the injured.

With that, we would be more than happy to answer any questions you might have about military operations.

**The Chairman:** Thank you very much. Colonel, have you participated in other peacekeeping operations?

**Col. Calvin:** I was in a Cyprus mission in 1981. I have been involved in two missions: one in Cyprus, and this particular one in Yugoslavia.

**The Chairman:** Am I correct in thinking that the problems with which you had to deal were very different?

**Col. Calvin:** There was not one shot fired in six months in Cyprus. Ammunition was only issued on order of a higher commander. In Yugoslavia, we had rounds fired at us in our particular unit, which was considered a safe and secure sector, on an average of once a week, sometimes more. We probably responded to fire, even outside of the bounds of the Medak pocket operation, at least every three weeks if not every two weeks. We were shelled from the time we hit sector south in the middle of August. Virtually every day, some of my soldiers were under direct shelling.

**The Chairman:** I ask you the question because, as I read about peacekeeping, I get the impression that there are some circumstances in which peacekeeping is feasible undertaking, whereas there are other circumstances in which it is impractical.

My other question is directly related to the one with which you have just dealt.

ses hommes afin de les protéger et de pouvoir riposter et de poursuivre sa mission. À une autre occasion, il a dû riposter et mettre sa patrouille à l'abri. Pendant toute cette action, il demeura calme et maître de lui-même, faisant preuve d'un leadership exceptionnel qui lui permit de protéger sa patrouille et de mener à bien sa mission. Pour cette conduite exemplaire, le sergent Hoppe a reçu la Croix du Service méritoire.

Le 30 août 1994, le sergent Hoppe a sauvé trois enfants qui étaient pris sous le feu direct de l'ennemi près de Vrbovsko, en Bosnie-Herzégovine. Du poste d'observation où il se trouvait, il remarqua un groupe d'enfants qui se cachaient derrière les grilles d'un cimetière. Il ordonna immédiatement à un chauffeur de transport de troupes de conduire son véhicule le long de la route pendant qu'il courait à côté de lui, à l'abri des tirs de l'ennemi. Arrivé au cimetière, le sergent Hoppe sortit à découvert et, malgré un feu nourri, rassembla les enfants et les emmena se mettre à l'abri dans le véhicule qui retourna au poste d'observation. Pour cet acte de courage, le sergent Hoppe a reçu la Médaille de Bravoure.

Je vous présente donc un vrai héros canadien. Ce n'est pourtant pas à ce titre que je lui ai demandé de m'accompagner, mais plutôt pour qu'il puisse servir de porte-parole à tous ceux qui ont été blessés, parce que le sergent Hoppe a lui-même été gravement affecté par ce qu'il a connu au cours de cette mission. Il souffre à présent du syndrome de stress post-traumatique et il est venu aujourd'hui répondre à vos questions sur les soins à donner aux personnes souffrant des mêmes troubles.

Nous sommes maintenant à votre disposition pour répondre à vos questions concernant nos opérations militaires.

**Le président:** Merci beaucoup. Colonel, avez-vous participé à d'autres opérations de maintien de la paix?

**Col Calvin:** Oui, j'étais à Chypre en 1981. J'ai participé à deux missions: une à Chypre, et celle que je viens de vous décrire en Yougoslavie.

**Le président:** Ai-je raison de croire que les problèmes que vous avez dû régler dans l'autre cas étaient fort différents?

**Col Calvin:** Pas une seule balle n'a été tirée en six mois à Chypre. Les munitions n'étaient distribuées que sur l'autorisation d'un commandant de niveau plus élevé. En Yougoslavie, notre unité, qui était établie dans une zone considérée sûre et sécuritaire, essuyait le feu des autres forces une fois par semaine, en moyenne, et parfois plus souvent. Nous ripostions, même à l'extérieur des limites de l'opération de la poche de Medak, au moins une fois toutes les trois semaines, sinon toutes les deux semaines. Nous avons été bombardés du moment que nous sommes arrivés dans le secteur du sud vers le milieu du mois d'août. Presque tous les jours, certains de mes soldats devenaient la cible d'obus.

**Le président:** Si je vous pose la question, c'est parce que tout ce que j'ai lu sur les opérations de maintien de la paix jusqu'à présent m'a donné l'impression que le maintien de la paix est tout à fait possible dans certaines conditions, et presque impossible, dans d'autres.

Mon autre question concerne directement celle que vous venez d'aborder.



This committee is familiar with the concept of weak states. A weak state very often engages in a dramatic act of violence. For example, the Tiananmen Square episode is sometimes interpreted as something that no genuinely strong and confident government would have ever dreamed of undertaking. I mention that in passing to explain my term "weak state."

You spoke earlier of poor communication or alleged poor communication between the Croat general and his government. I do not think you said this, but there was also the possibility that there **was insubordination** and that the communication may not have been as bad as the people with whom you were dealing alleged it was.

**Col. Calvin:** My opinion is that the entire thing was choreographed. The expressed lack of knowledge was not a lack of knowledge but an attempt to further delay the movement forward of the UN forces and the establishment of the buffer zone because, if you delay long enough, the entire accord will collapse. It was a known strategy by all sides — not to act very fast when you have to give up ground. I believe that they knew exactly what they were doing. The ethnic cleansing at the end, which involved civilian police forces as well as the special forces and the soldiers of the Croatian army was a systemic and well-organized plan. They were all operating in concert. Huge stores of mines and wood were brought in from outside to feed the fires in the buildings so that they continued to burn until they were burnt to the ground.

**Senator Corbin:** I should like to follow up on a statement made by the colonel in which he referred to factors which make it practical to bring in these troops, and other factors which make it impractical. Could the witness respond to that, please?

**Col. Calvin:** I believe that you would be on dangerous ground to believe that the circumstances that are in place at the moment you decide to put in a force will be the same circumstances that will be in place when the force arrives and throughout the duration of the tour. When we received orders to go on this mission, we were going into one sector, namely, sector west. It was a stable sector where disarmament was in progress and there was no open warfare. Mid point through our tour, we were moved to sector south, because we were the force commander's reserve, and we ended up in the middle of the war. We had not been apprised that that was a possibility when we trained. It was only because of the solid training of our non-commissioned officers, our sergeants, warrant officers and junior officers that we were able to elevate all our reservists and be able to go in there.

When you make a decision, the situation can progress very rapidly downhill. Once you have made the decision, it is difficult to adjust the force. I do not know if that answers your questions fully.

Au comité, la notion d'État faible est une notion qui nous est familière. Un État faible commet souvent des actes de grande violence. Par exemple, certains prétendent que l'incident de la place Tiananmen n'aurait jamais pu se produire dans un pays doté d'un gouvernement fort et confiant. Je vous dis cela simplement pour expliquer ce que j'entends par «État faible».

Vous avez parlé tout à l'heure de mauvaises communications ou de prétendues mauvaises communications entre le général croate et son gouvernement. Je ne crois pas que vous l'ayez dit, mais il est également possible qu'il s'est agi d'insubordination et que les communications n'étaient pas aussi mauvaises que le prétendaient les personnes avec qui vous traitiez.

**Col Calvin:** À mon avis, il s'agissait d'une véritable mise en scène. Leur prétendu manque de renseignements n'était en réalité qu'une tentative pour retarder davantage l'avance des forces de l'ONU et la création de la zone tampon, car si on retarde les choses suffisamment longtemps, il est possible que l'accord s'effondre. C'est une stratégie qui était connue de toutes les parties — du moment qu'il s'agit de faire des concessions, on prend son temps. À mon avis, ils savaient parfaitement ce qu'ils faisaient. L'opération de purification ethnique qu'on a observée vers la fin et à laquelle participaient des forces policières civiles, de même que les forces spéciales et les soldats de l'armée croate, reposait sur un plan systématique et bien organisé. Tous travaillaient de concert. D'énormes quantités de mines et de bois ont été amenés dans la zone en question pour alimenter les incendies de sorte que les immeubles continuaient à brûler jusqu'à ce qu'il ne reste plus rien.

**Le sénateur Corbin:** Je voudrais revenir sur une remarque du colonel, qui parlait des conditions dans lesquelles il est possible ou impossible de faire intervenir des troupes. Le témoin pourrait-il nous donner d'autres précisions à ce sujet?

**Col Calvin:** À mon avis, il serait dangereux de croire que les conditions qui existent au moment où vous décidez d'envoyer des troupes n'évolueront pas avant l'arrivée de la force de protection ou pendant la période d'affectation. Quand nous avons reçu l'ordre de partie en mission, nous devions nous établir dans un secteur en particulier, c'est-à-dire celui de l'Ouest. C'était un secteur stable où des opérations de désarmement étaient déjà en cours et qui n'était pas visé par une guerre en rase campagne. Au milieu de la période d'affectation, nous avons été déplacés vers le secteur du sud, étant donné que nous constituions la réserve du commandant de la force, et c'est ainsi que nous nous sommes trouvés au milieu d'une guerre. Nous n'avions pas été mis au courant de cette possibilité au moment de faire notre entraînement. C'est uniquement grâce à l'excellent entraînement de nos sous-officiers, de nos sergents, de nos adjudants et de nos officiers subalternes que nous avons pu préparer suffisamment nos réservistes et mener nos opérations dans cette zone.

Après avoir pris une décision, la situation peut rapidement se détériorer. Mais une fois la décision prise, il est difficile de rajuster la force. Je ne sais pas si j'ai vraiment répondu à vos questions.

**Senator Forrestall:** My first question touches on a somewhat sensitive area. A number of Members of Parliament and members of the Senate had occasion to travel to Bosnia-Herzegovina, and specifically to the same general area you have mentioned. Certainly while we were there, but more specifically on our return, I was struck by the virtual absence of counselling, particularly for reservists. There was initial counselling. There was counselling at the site. There was the usual inter-relationships that exist within a platoon, within the groupings. However, I question the adequacy of counselling. I remain concerned that it is less than desirable. Do you have any suggestions in that regard?

As members of the permanent force, you have a slightly different mindset. It must be very traumatic for people who leave an office, a warehouse, or a trucking company and enter the centre of operations. It was bad enough then when you could suppose that they might lightly arm themselves in order to defend themselves while on a peacekeeping mission. Those days are gone. It is much easier to act as a Chapter 6 group, having prepared for Chapter 7, than it is to have prepared for Chapter 6 and move up to Chapter 7 duties in the field of operations. In that general context, could you comment on the counselling that is available?

**Sergeant Tom Hoppe, Canadian Forces Joint Headquarters:** Regardless of whether you are a reservist or a regular force, as the colonel has mentioned, it is difficult to prepare yourself to face something like that.

Other countries, such as New Zealand and the Israelis who are ahead in this field, have pre-counselling and post-counselling for those who will be sent on these tours of duty. That is set up in an organized way. At this time, in the Canadian forces, we do not have structured pre-tour and post-tour counselling sessions.

In divisional headquarters, we set up post-counselling for the group that was deployed to Honduras. Through those efforts, we found it is up to the units to conduct their own counselling. However, that can create its own problems.

To answer your question, counselling at this point for post- and pre-tours is lacking.

**Senator Forrestall:** I ask that we keep this point in mind and pursue it at other levels later on. It is critical.

I have jokingly referred to the Coyote as super jeep with a big-shot gun loaded on its back. How mine-proof is the Coyote? We had the bad experience of witnessing what happened to some other vehicles in the Canadian arsenal. How adequate is the Coyote? Can it run over a landmine?

**Le sénateur Forrestall:** Ma première question porte sur un domaine un peu délicat. Un certain nombre de députés et de sénateurs ont eu l'occasion de se rendre en Bosnie-Herzégovine et de visiter spécifiquement la même zone générale que vous avez décrite. Pendant notre tournée, et surtout à notre retour, j'ai été frappé par l'absence presque totale de counselling, notamment à l'intention des réservistes. Certains services de counselling étaient offerts au départ, et même sur le terrain. On observait le même genre de relations à l'intérieur du peloton ou des différents groupes. Mais je me demande si les services de counselling étaient vraiment suffisants. Je crains qu'ils laissent un peu à désirer. Avez-vous des suggestions à faire à cet égard?

En tant que membres d'une force permanente, vous avez une mentalité un peu différente. Mais pour quelqu'un qui quitte un bureau, un entrepôt ou une compagnie de camionnage pour se retrouver au centre des opérations, l'expérience doit être extrêmement traumatisante. C'était déjà assez difficile quand on pouvait supposer qu'ils auraient des armes légères pour se défendre pendant les opérations de maintien de la paix. Mais cette époque est bien révolue. En tant que groupe, il est plus facile de mener des opérations du Chapitre 6 lorsqu'on est déjà préparé pour celles du Chapitre 7 que d'être préparé pour celles du Chapitre 6 et de passer tout d'un coup aux opérations du Chapitre 7 au théâtre des opérations. Dans ce contexte, pourriez-vous me dire ce que vous pensez des services de counselling actuellement disponibles?

**Le sergent Tom Hoppe, Sièges mixtes des Forces canadiennes:** Que l'on soit réserviste ou membre de la force régulière, comme le colonel le disait tout à l'heure, on peut difficilement se préparer pour ce genre de choses.

D'autres pays, comme la Nouvelle-Zélande et Israël, qui sont bien plus avancés que nous dans ce domaine, offrent des services de counselling avant et après la période d'affectation à ceux qui participent à de telles opérations. Ces services sont prévus de façon bien organisés. À l'heure actuelle, les Forces canadiennes n'offrent pas des séances structurées de counselling avant et après les périodes de service.

Au quartier général divisionnaire, nous avons assuré des services de counselling aux membres du groupe déployé en Honduras dès leur retour. C'est grâce à ces initiatives que nous avons découvert que c'est souvent aux unités de fournir leurs propres services de counselling. Mais ce n'est pas toujours la meilleure solution.

Donc, pour répondre à votre question, les services de counselling offerts avant et après la période de service sont insuffisants.

**Le sénateur Forrestall:** Il convient à mon avis de s'en souvenir et de voir ce qu'on peut faire à d'autres niveaux pour rectifier ce problème tout à fait critique.

En parlant du Coyote, j'ai dit, un peu pour rire, que ce véhicule n'est qu'une super-jeep avec un grand canon monté derrière. Dans quelle mesure ce véhicule est-il à l'épreuve des mines? Malheureusement, nous avons vu ce qui est arrivé à d'autres véhicules de l'Armée canadienne lorsqu'ils sont passés sur des



**Sgt. Hoppe:** I do not know, sir. I have not been in a Coyote. That is outside my expertise. I have not used that vehicle. I was in the M113 Tow when I was on tour, so that is all I can speak of, sir.

**Col. Calvin:** It is a hypothetical question. When a Coyote hits a mine, we will find out how well it will take the strike.

**Senator Forrestall:** Do you mean to say that we have not blown one up yet?

**Col. Calvin:** I was not on the project team that conducted the trials. I do not believe it is in the specifications that they actually must blow one up before they put it out for use.

**Senator Forrestall:** I would hope the manufacturer would do that to meet the specs as required.

**Col. Calvin:** You could probably summon an expert who could analyze the shape of the hull and assess the ground clearance. Clearly, it has more ground clearance than the APC that we had over there. I would expect it gives more protection from a mine strike than the equipment I was using.

**Senator Forrestall:** How different is the Kosovo situation from the Croatian situation?

**Col. Calvin:** Senator, you are asking us an unfair question. We have had the same filtered media reports that you have had. Even the media cannot penetrate very far into Kosovo. I would really be on shaky ground if I were to try to respond to your question.

**Senator Forrestall:** Climatically and geographically, is it quite similar? Are you dealing with the same groupings of people?

**The Chairman:** Senator Forrestall, the witness already has told us that this is not a question on which he is prepared to give expert guidance.

**Senator Forrestall:** I did not realize he was being that blunt with me.

**The Chairman:** Senators, I would remind you that we are dealing with the peacekeeping reference. We should use ex-Yugoslavia as a test case, but we should not allow that test case to define the outer limits of our focus. That is why I started off by asking about other peacekeeping missions.

NATO has now taken peacekeeping as its major role, outside security for its members. I wonder if we are not misleading ourselves as to our ability to deal with certain cultural, religious and political situations through diplomacy or perhaps by a military force. Do we think we can solve this and make peace where there

mines. Le Coyote est-il vraiment à la hauteur de la tâche? Peut-il passer sur des mines?

**Sgt Hoppe:** Sénateur, je ne le sais pas. Je n'ai jamais été dans un Coyote. C'est en dehors de mon domaine d'expertise, étant donné que je n'ai jamais utilisé un tel véhicule. J'utilisais le véhicule de transport de troupes blindé M113 pendant mon service, et par conséquent, je ne peux vous parler de celui-là.

**Col Calvin:** C'est une question hypothétique. Lorsqu'un Coyote passera sur une mine, nous verrons bien dans quelle mesure il peut résister à l'explosion.

**Le sénateur Forrestall:** Vous voulez dire qu'aucun de ces véhicules n'a encore été détruit par une mine?

**Col Calvin:** Je n'ai pas fait partie de l'équipe de projet qui a mené les essais. Que je sache, il n'est pas prévu au cahier des charges qu'on doit faire exploser un de ces véhicules avant de pouvoir les utiliser.

**Le sénateur Forrestall:** J'aurais espéré que le fabricant le fasse pour être sûr de se conformer au cahier des charges.

**Col Calvin:** On pourrait sans doute demander l'avis d'un expert, qui analyserait la forme de la caisse et la garde au sol. Il est évident que la garde au sol de ce véhicule est supérieure à celle du TTB qu'on avait là-bas. J'imagine qu'il offre une meilleure protection contre les mines que l'équipement dont je me servais pendant mon service.

**Le sénateur Forrestall:** Dans quelle mesure la situation au Kosovo est-elle différente de celle que vous avez connue en Croatie?

**Col Calvin:** Sénateur, vous nous posez une question injuste. Nous avons lu les mêmes articles et entendu les mêmes reportages médiatiques que vous. Même les médias n'arrivent pas vraiment à pénétrer très loin dans le Kosovo. Je m'avancerais beaucoup en essayant de répondre à votre question.

**Le sénateur Forrestall:** Mais sur les plans climatique et géographique, s'agit-il de situations semblables? A-t-on affaire aux mêmes groupes?

**Le président:** Sénateur Forrestall, le témoin vous a déjà dit qu'il n'a pas l'expertise voulu pour répondre à votre question.

**Le sénateur Forrestall:** Je ne me rendais pas compte qu'il m'avait fait une réponse aussi directe que celle-là.

**Le président:** Sénateurs, je vous rappelle que nous parlons pour le moment d'opérations de maintien de la paix. On peut bien parler du cas de l'ex-Yougoslavie, mais il ne faut pas que cette opération définisse les limites de notre examen. C'est justement pour cela que j'ai commencé par poser des questions sur d'autres missions de maintien de la paix.

L'OTAN a maintenant adopté comme principal rôle le maintien de la paix et la protection de la sécurité de ses membres. Je me demande si nous ne nous illusionnons pas sur notre capacité de régler certains problèmes culturels, religieux ou politiques par le biais d'effort diplomatique ou peut-être d'une force militaire.

is no peace? I should like to have any enlightenment that you gentlemen can provide to the committee on that point.

**Senator Forrestall:** Mr. Chairman, that was all I was trying to get at in a roundabout way. My question was on a topic which you had already introduced yourself. I thank the witnesses very much.

**Col. Calvin:** Senators, it is important that everyone understand that the conflict that is happening over there is not just about leaders making a wrong decision and the people following a wrong decision by a leader. Those people, every man, woman and child, to the extent that they are willing to sacrifice their own children in a war cause, believe in their right to have certain portions of that territory. This is very much a grassroots feeling. It certainly existed when I was there. I do not believe that the Serbs who are operating in Kosovo are any different from the Serbs that I met. The Croats and the Muslims — although I never dealt with them — will be no different.

The attitudes of the people will not change if the leadership changes. By way of illustration, at a negotiation session I sat across the table from a Serb captain who wore a black star on his uniform above his heart. At the end of the negotiations, in the polite sort of chatter that you have after these, I asked him what it meant. He told me that if more than 10 people of your immediate family have been killed by the enemy, you are allowed to wear this star. Twenty-two people in his family had been killed by the Croats and he listed them off — his grandparents, his mother, his father, his brothers, his children. He looked me right in the eye and he said: "It is for that reason that what you do here does not matter. I will personally kill Croats until they kill me, and it does not matter what else happens."

That is the depth of the emotion of many of these people. There may be some slight change of view in some regards. However, hatred and emotions are not worn on the surface. They are deep. They are all aware of their history, going back 500 years. From the perspective of each of them, they are in the right, and they are willing to sit there and fight for it.

When we commit ourselves to these things, it is not a matter of a short term to change people's beliefs. You cannot go in for three years and say, "We will occupy this place for three years, in which time the people will suddenly change their beliefs." They have a much larger perspective of history than we do here in Canada and a much more solid view of what is at stake for the future generations of their ethnic group. It is a long-term project to change people's beliefs over there, not just a matter of two years or three years, as I think NATO has found in Bosnia right now. In the end, they have partitioned Bosnia, as much as we hate to think that.

Croyons-nous vraiment être en mesure de régler ce genre de problème et d'établir la paix là où la paix n'existe pas? J'aimerais que le comité connaisse les vues de nos témoins à ce sujet.

**Le sénateur Forrestall:** Monsieur le président, c'est ce à quoi j'en venais, de façon un peu indirecte, certes, en interrogeant les témoins. Ma question portait sur une question que vous-même aviez soulevée. J'aimerais d'ailleurs remercier les témoins pour leurs commentaires.

**Col Calvin:** Sénateurs, il faut que tout le monde comprenne que le conflit là-bas n'est pas simplement le résultat d'une mauvaise décision de la part de certains dirigeants et de l'acceptation par la population de cette mauvaise décision. La population, c'est-à-dire tous les hommes, toutes les femmes et tous les enfants, dans la mesure où ils sont prêts à sacrifier leurs propres enfants pour cette cause, est convaincue de son droit de posséder certaines parties de ce territoire. Tel est le sentiment des gens de la base. En tout cas, c'était certainement leur sentiment quand j'y étais. Je ne crois pas que les Serbes du Kosovo soient différents de ceux que j'ai rencontrés. Les Croates et les musulmans — bien que je n'ai pas traité avec eux — ne sont certainement pas différents.

L'attitude de la population ne changera pas, même si d'autres sont au pouvoir. À titre d'exemple, pendant des négociations, j'étais assis en face d'un capitaine serbe qui portait sur son uniforme une étoile noire au-dessus du cœur. À la fin des négociations, en discutant de choses et d'autres avec lui comme cela se fait normalement dans ce genre de situation, je lui ai demandé de m'expliquer la signification de cette étoile noire. Il m'a dit que si plus de 10 membres de sa famille immédiate ont été tués par l'ennemi, on a le droit de porter l'étoile noire. Vingt-deux membres de sa famille avaient été tués par les Croates, et il me les a même énumérés — ses grands-parents, sa mère, son frère, ses frères et ses enfants. En me regardant dans le blanc des yeux, il m'a dit ceci: «C'est pour cette raison que je n'attache aucune importance à ce que vous faites ici. J'ai personnellement l'intention de continuer à tuer des Croates jusqu'à ce qu'ils me tuent, et à part ça, le reste m'importe peu.»

Voilà donc la profondeur des sentiments de bon nombre de ces personnes. Dans certains cas, leurs attitudes peuvent être légèrement différentes. Mais il faut bien se rendre compte que la haine et les émotions les plus fortement ressenties ne sont pas en surface; elles sont au contraire très profondes. La population de cette zone est bien consciente de son histoire, depuis 500 ans. Chaque groupe est convaincu d'avoir raison, et ils sont tous prêts à attendre et à se battre pour défendre leurs droits.

Quand nous nous engageons à participer à de telles initiatives, nous ne devons pas nous imaginer que quelques mois là-bas suffisent pour changer les croyances profondes des gens. On ne doit pas se dire qu'on va assurer une présence pendant trois ans et que les gens auront tout d'un coup changé d'avis à la fin de cette période. Ils voient leur histoire sous un angle plus global que nous, au Canada, et ils ont une idée bien plus précise des enjeux de la situation pour les générations futures de leur groupe ethnique. Par conséquent, amener les gens à changer d'attitude est un projet à long terme, et non quelque chose qui se réalise en deux ou trois ans, comme l'OTAN a bien pu s'en rendre compte, à mon



**Senator Bolduc:** Am I right that, logically, you are saying that the solution might lie in dividing the whole territory into smaller areas for each ethnic group? We would have Croatia, Slovenia, Serbia, Kosovo, Montenegro, and Macedonia. In the end, you will have only Serbs in Serbia. Is that the logical conclusion of what you are saying?

**Col. Calvin:** International diplomacy is not my strong point, sir. I am a soldier. I am saying that, if we pursue the cause of multi-ethnic groups, a cause that we embrace here in Canada, it will mean a long commitment by the international community before that concept is embraced over there.

[Translation]

**Senator Losier-Cool:** Your visual presentation certainly helps committee members like me understand the risks involved in these peacekeeping missions, as well as the complexity of the operations they entail. My question has to do with health care during this type of military operation. I understand the Canadian Forces did not have proper surgical facilities. Did other forces have such facilities?

**Col. Calvin:** Most of the major armies of the world — the United States, France, Germany — have a good surgical capacity in relation to Canada. Within the Canadian Armed Forces, we need doctors, and particularly surgeons.

**Senator Losier-Cool:** Is there any reason why the Canadian Army does not have that capability?

**Col. Calvin:** Well, as I see it, it is because of a lack of surgeons. Previously we had only nine surgeons in the Canadian Armed Forces. Every time there was a mission, the same surgeons would be sent. After a certain amount of time, it simply was not possible to keep these surgeons constantly away from their families. As a result, surgeons would quit the Armed Forces to pursue a civilian career. I see no way of solving that problem, because in my view, the working conditions of surgeons and doctors are extremely difficult.

[English]

The pressure, the stress of constant deployments of the same people.

[Translation]

**Senator Losier-Cool:** I know we are not supposed to refer to the current situation, but I will take a chance. Are medical conditions better now? Do the Canadian Armed Forces have more surgeons now, and is the current situation in Kosovo different from the one that prevailed in 1993?

**Col. Calvin:** For Canada, the current medical situation now is worse than during the period you referred to.

avis, dans le cadre du conflit de la Bosnie. Ils ont fini par morceler la Bosnie, même si nous préférons ne pas nous le rappeler.

**Le sénateur Bolduc:** Ai-je raison de croire que selon vous, la solution logique consisterait peut-être à diviser l'ensemble du terroir en plus petites zones qu'occuperait chacun des différents groupes ethniques? Ainsi il y aurait la Croatie, la Slovénie, la Serbie, le Kosovo, le Monténégro, et la Macédoine. En fin de compte, il n'y aurait plus que des Serbes en Serbie. Est-ce la conclusion logique de votre thèse?

**Col Calvin:** J'avoue que la diplomatie internationale n'est pas mon fort. Je suis soldat. Ce que je vous dis, c'est que si nous décidons de défendre la cause d'une ethnicité multiple, cause que nous épousons ici au Canada, un engagement à long terme de la part de la communauté internationale sera nécessaire avant que les populations des territoires concernés acceptent cette notion.

[Français]

**Le sénateur Losier-Cool:** Votre présentation visuelle aide certainement les membres du comité comme moi à bien comprendre les risques que représentent les missions de maintien de la paix ainsi que la grande complexité de ces opérations. Ma question porte plutôt sur les soins sanitaires au cours de cette opération militaire. J'ai cru comprendre que l'armée canadienne n'avait pas les moyens chirurgicaux nécessaires. Est-ce que d'autres armées avaient ces moyens?

**Col. Calvin:** La plupart des grandes armées du monde, les États-Unis, la France, l'Allemagne, ont un bon niveau de capacité chirurgicale par rapport au Canada. Au sein des Forces armées canadiennes, nous avons besoin de médecins et particulièrement de chirurgiens.

**Le sénateur Losier-Cool:** Est-ce qu'il y a une raison spéciale pour laquelle l'armée canadienne n'avait pas cette capacité?

**Col. Calvin:** Selon moi, c'est un manque de chirurgiens. Par le passé, nous n'avions que neuf chirurgiens au sein des Forces armées canadiennes. À chaque mission, les mêmes chirurgiens étaient envoyés. Après un certain temps, il était impossible de laisser ces chirurgiens continuellement loin de leur famille. Les chirurgiens quittaient donc l'armée pour poursuivre une carrière civile. Je ne connais pas la solution à ce problème car les conditions de travail subies par ces chirurgiens et ces médecins sont extrêmes selon moi.

[Traduction]

Les pressions, le stress associé au déploiement constant des mêmes personnes.

[Français]

**Le sénateur Losier-Cool:** Je sais que l'on ne doit pas référer à la situation actuelle, mais je me risque. Est-ce que les conditions médicales sont meilleures maintenant? Est-ce que l'armée canadienne compte davantage de chirurgiens ou est-ce que la situation actuelle du Kosovo est différente de celle de 1993?

**Col. Calvin:** La situation médicale actuelle pour le Canada est pire que la période à laquelle vous réferez.

[English]

**Senator Grafstein:** Welcome. I have a geographical affinity to the Princess Pats. They were headquartered in London, Ontario, my hometown, and my own cadet brigade was affiliated with the Princess Pats at the beginning of the Korean War in 1951-52. I remember very well being on parade, if you will, in front of General Rockingham, who I think led the first peacemaking police action of the Princess Pats after the war in Korea. You come from a very distinguished line of great soldiers. On my behalf, I welcome you here, and I am delighted to hear how well you did in this particular action.

One of the problems we are having in trying to decipher some coherent advice to ourselves and to our public is the definition of "peacekeeping" versus "peacemaking." It struck me while listening to our witnesses that this was a peacemaking operation as opposed to a peacekeeping operation. Cyprus was peacekeeping. This was certainly peacemaking. I would like to focus on the peacemaking aspect as opposed to peacekeeping because I think they are materially and significantly different in terms of resources and needs.

Having made that distinction, let me go back and use this as a case study. Do you feel that you had sufficient forces on the ground — I am not talking about firepower, but sufficient personnel on the ground — to deal with this particular difficult situation? Did you have at the time sufficient forces on the ground?

**Col. Calvin:** Once we were augmented with the two French army companies, yes, I certainly had sufficient numbers of personnel and vehicles to handle the operation.

**Senator Grafstein:** We have heard your testimony about some of the less-than-perfect vehicles and less-than-satisfactory logistical support when it came to medical services on the ground, and we will take note of all of that.

Was there availability of air cover for this particular action? This was a pretty crucial model, but there was no air cover. Why is that?

**Col. Calvin:** You must take yourself back in time. When we conducted this operation, there was no NATO air cover in theatre. NATO air cover did not come into play until six months after we finished this operation and left the theatre. It was six months to a year after we left the theatre when NATO set up the air cover for the later stages of the Bosnia operation.

**Senator Grafstein:** Is it fair to say that this might have been a deficiency in tactical planning?

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** Bienvenue au comité. J'ai une affinité géographique avec le Princess Patricia's Canadian Light Infantry. Leur quartier général était à London, en Ontario, ma ville natale, et ma propre brigade de cadets était affiliée avec le Princess Pats au début de la Guerre coréenne en 1951-1952. Je me souviens très bien d'avoir participé à des défilés devant le général Rockingham qui, si je ne m'abuse, a dirigé la première opération policière de rétablissement de la paix du Princess Patricia's Canadian Light Infantry après la Guerre de Corée. Vous êtes donc issu d'une longue lignée de grands soldats. En mon propre nom, je vous souhaite donc la bienvenue, et je suis ravi d'apprendre les bons résultats de cette mission.

L'un des problèmes qui se posent, pour nous qui essayons de comprendre les conseils donnés au comité et à l'ensemble de la population concerne la définition des opérations de «maintien de la paix» par rapport à celle concerne plutôt le «rétablissement de la paix». En écoutant nos témoins, je me suis dit qu'il s'agit là plutôt d'une opération de rétablissement de la paix, plutôt que de maintien de la paix. Notre rôle à Chypre, par contre, était de maintenir la paix. Mais dans le cas que vous nous décrivez, nous avions pour mission de rétablir la paix. J'aimerais donc vous parlez surtout de l'aspect rétablissement de la paix par rapport au maintien de la paix, car à mon sens, ce sont des activités tout à fait différentes du point de vue des ressources nécessaires et des besoins que nous avons à satisfaire.

Ayant fait cette distinction, permettez-moi de revenir sur ce cas d'espèce. À votre avis, aviez-vous suffisamment de forces sur le terrain — là je ne parle pas de votre puissance de feu mais du personnel de terrain — pour intervenir efficacement dans cette situation particulièrement difficile? Est-ce que les forces dont vous disposiez sur place étaient suffisantes?

**Col Calvin:** Une fois qu'on nous avait rajouté deux compagnies de soldats français, oui; là je disposais de suffisamment de personnel et de véhicules pour mener à bien l'opération en question.

**Le sénateur Grafstein:** Nous avons déjà entendu vos témoignages au sujet de l'insuffisance des véhicules et du soutien logistique en matière de services médicaux sur le terrain, et nous en avons pris bonne note.

Pouviez-vous compter sur une couverture aérienne pour cette opération? C'était une activité assez critique, mais il n'y avait pas de couverture aérienne. Pourquoi?

**Col Calvin:** Rappelez-vous la situation qui se prévalait à l'époque. Quand nous avons lancé cette opération, l'OTAN n'assurait aucune couverture aérienne au théâtre. Cette couverture aérienne n'était disponible que six mois après, quand nous avions déjà quitté le théâtre des opérations. C'est seulement six mois ou un an après notre départ que l'OTAN a mis en place une couverture aérienne pour les étapes ultérieures de l'opération en Bosnie.

**Le sénateur Grafstein:** Serait-il juste de dire que c'était une erreur du point de vue de la planification tactique?



**Col. Calvin:** If are you under a UN mandate, there are certain things that cannot be done. In the UN, with all of its good offices for peacekeeping, the very multinational nature of the staff at headquarters leads to a variety of levels of staff capability. They are largely non-deployable, non-tactical headquarters. To employ air cover, you need a level of headquarters that is extremely proficient in mid-intensity operations. Air cover is not something to be handed off to a less-than-adequate structure on the ground. If you do not have the correct methods of controlling where it goes, identification of targets, and you just hand masses of aircraft to a UN organization, that would be a recipe for disaster, in my opinion. The level of training of the soldiers on the ground to coordinate targets and the level of coordination of the higher headquarters to use air power is absolutely essential. None of that was put in place until after our operation.

Would we have liked to have had it? Absolutely. Would I have liked to have had tanks? Absolutely. They were not available to me. Therefore, we used other methods to gain success. Certainly, that introduced our soldiers to many more elements of risk than there would have been had there been more capacity to use an indirect approach against the Croats.

**Senator Grafstein:** I wish now to discuss the topic of training. I did not realize the relationship between regular and supplemental personnel in the Canadian forces. It seems to me from your recounting that it was a seamless web, that there was integrated training and the regulars and the supplemental forces on the Canadian side worked very well. Was it the same situation with the French unit you commanded as well? Did they have a high component of professional versus supplemental forces?

**Col. Calvin:** The French companies that I received had a large number of conscripts. However, their conscripts are fully trained personnel. This meant that every soldier there went through intensive training to become fully professional and then were kept for a period of time. I do not want you to get the wrong idea of the reserve situation. The reserves clearly have their place.

The reserves have a definite role to play in augmenting peacekeeping operations. After the intensive work-up training of 90 days, the private soldiers and junior officers have a definite role to play. However, there is a level at which the reserves struggle. We have to be very cognizant about jeopardizing Canadian soldiers.

At the senior NCO level of Sergeant McIndoe, Sergeant Hoppe and beyond, as an NCO beyond the rank of captain in the reserves, they do not have enough experience to allow them to

**Col Calvin:** Si vous relevez de l'ONU, il y a certaines choses que vous ne pouvez pas faire. À l'ONU, malgré tous ses bons offices en matière de maintien de la paix, le caractère multinational du personnel du siège signifie que les capacités du personnel sont très variables. En réalité, le siège n'a pas une capacité de déploiement ou tactique. Pour que la couverture aérienne soit efficace, il faut un siège qui sache bien mener des opérations d'intensité moyenne. La couverture aérienne ne peut être efficace si elle relève d'une structure sur le terrain qui est insuffisante. Si vous n'avez pas la possibilité de contrôler cette couverture, et de fixer vos objectifs — c'est-à-dire, si vous vous contentez de confier des avions à un organisme de l'ONU, vous courez à la catastrophe, à mon avis. Le niveau d'entraînement des soldats qui se trouvent sur le terrain, en ce qui concerne la coordination des objectifs, et la capacité du siège d'employer efficacement la puissance aérienne revêtent une très grande importance dans ce genre d'opérations. Tout cela n'a été mis en place qu'après notre opération.

Aurions-nous aimé avoir accès à toutes ces choses? Oui, bien sûr. Est-ce que j'aurais aimé avoir accès à des tanks? Évidemment. Mais je n'y avais pas accès. Par conséquent, nous avons dû recourir à d'autres méthodes pour mener à bien nos opérations. Par conséquent, nos soldats ont été exposés à bien plus de risques que cela n'aurait été le cas si nous avions pu employer des moyens indirects contre les Croates.

**Le sénateur Grafstein:** J'aimerais aborder maintenant la question de l'entraînement. Je ne me rendais pas compte de la nature des rapports entre la force régulière et les effectifs supplémentaires des Forces canadiennes. Si je me fonde sur vos explications, j'ai l'impression qu'il s'agissait d'une opération tout à fait homogène, c'est-à-dire qu'il y avait un programme intégré d'entraînement des membres de la force régulière et des réservistes qui a donné de très bons résultats. Était-ce la même chose pour l'unité française que vous avez également commandée? Avait-elle une forte proportion de soldats professionnels, par rapport aux réservistes?

**Col Calvin:** Les compagnies françaises qui se sont jointes à nous comportaient une forte proportion de conscrits. Par contre, leurs conscrits ont bénéficié d'un entraînement complet. Cela veut dire que chacun des soldats a subi une période d'entraînement intensif pour devenir soldat professionnel et rester en service pendant un certain temps. Je ne voudrais que vous interprétiez mal la situation relative aux réservistes. Il ne fait aucun doute que les réserves ont certainement leur place dans cette structure.

Elles ont certainement un rôle particulier à jouer dans le contexte des opérations de maintien de la paix. À la fin d'une période d'entraînement intensif de 90 jours, les simples soldats et les officiers subalternes ont sans conteste un rôle précis à jouer. Par contre, à certains niveaux d'activité, la situation peut être problématique pour les réservistes. Il faut être conscient des dangers auxquels nous exposons nos soldats canadiens.

Au rang de sous-officier supérieur, comme le sergent McIndoe et le sergent Hoppe, et au-delà, c'est-à-dire au-delà du rang de capitaine dans les réserves, les soldats n'ont généralement pas

operate under tense, life-threatening circumstances, in my experience, with rare exception. There are always exceptions.

As a generality, they are soldiers. Their junior officers are good. As far as senior officers are concerned, you cannot gain 20 years or 30 years of experience coming out a couple of times a week on a parade square or in an armoury. You have to do it in the field.

**Sgt. Jake McIndoe, Canadian Forces Joint Headquarters:** First, I should like to tell you about the structure of my section. It was a very unusual tour for me. It was unusual in the sense that in our 10-man section there were seven reservists. One of the slides showed that that number was 44 per cent. I point out that 7 out of 10 makes 70 per cent. Therefore, I had quite the task to perform. This was a first-time situation for me, too, as well as for the reserve forces.

In order to put a regular force battalion into a tour such as this, we took all levels of training one step higher and very seriously from day one. We had a little bit of attrition, which was good. If we were given exact numbers, I do not think that our tour would have been as successful as it was. By that I mean that, if we had to augment our battalion with 300 reserves with no room to cut, I do not think we would have had the level of professionalism that we had.

Our training was intense. Three months' training is mandatory. You must have some sort of workup, especially for the reserves. A regular force infantryman private from whichever regiment in Canada should have the same level of expertise. In that way you are assured of a certain level of training. That is not the same for the reserves.

Unfortunately, you do not know what you will get. However, I must say that I was very proud to serve with the ones we did get. They impressed the heck out of me. I brought them over there. I was not sure about this tour. I was not sure how it would go, with seven of my soldiers being what they call weekend or summer soldiers. They integrated into our battalion because of the type of training that was set out for them by the commanding officer. For the time of the tour, they were brought up to the appropriate level. However, it required an extreme amount of training.

**Col. Calvin:** At the start of our 90-day training period, we had 550 reserves in a pool. We selected the best 385 to go over with us. It was not that we were handed the exact number and we took them over. There was a severe competition as to who would make the bar and come over with us.

In terms of reserve participation, Sergeant McIndoe told you that 7 out of 10 men in his section were reservists. I cannot overemphasize the stress put on a regular force NCO when he has

suffisamment d'expérience pour leur permettre de travailler efficacement dans une situation de forte tension où leur vie est en péril. Il y a évidemment toujours un certain nombre d'exceptions.

Mais ce sont généralement de vrais soldats. Leurs officiers subalternes sont compétents. En ce qui concerne les officiers de rang supérieur, il va sans dire qu'on ne peut acquérir 20 ou 30 années d'expérience quand on participe deux fois par semaine à un défilé ou à des exercices au manège. Ce genre d'expérience s'acquiert sur le terrain.

**Le sergent Jake McIndoe, Sièges mixtes des Forces canadiennes:** J'aimerais d'abord vous décrire la structure de ma section. Pour moi, il s'agissait d'une affectation tout à fait inhabituelle, en ce sens que notre section de 10 soldats comptait sept réservistes. L'une des diapositives indiquait justement que 44 p. 100 de nos effectifs étaient des réservistes. Je précise, cependant, que sept sur 10 correspond à 70 p. 100. J'avais donc un travail difficile. Comme les réservistes, c'était pour moi la première fois que je me trouvais dans une telle situation.

Pour faire participer un bataillon de la force régulière à une opération de ce genre, nous avons voulu assurer un entraînement plus intense et plus sérieux dès le premier jour. Il y a eu également une certaine érosion des effectifs, et c'était bien. Si nous avions eu le nombre précis de soldats que nous devions avoir, à mon avis, nous n'aurions pas eu autant de succès là-bas. Je veux dire par là que si nous avions dû gonfler notre bataillon de 300 réservistes, sans avoir la possibilité d'en réduire le nombre, le degré de professionnalisme de notre section aurait été moindre.

Nous avons subi un entraînement intensif. Une période de trois mois d'entraînement est obligatoire. Il faut une certaine préparation, surtout pour les réserves. Tous les fantassins de la force régulière, quels que soient leurs régiments, devraient avoir le même degré d'expertise. Ainsi vous avez la certitude qu'ils auront bénéficié d'un certain niveau d'entraînement. Il n'en va pas de même pour les réserves.

Malheureusement, on ne sait pas au juste ce qu'on va obtenir. Je dois dire, cependant, que j'étais très fier de servir avec les réservistes qui se sont joints à notre section. Ils m'ont beaucoup impressionné. Je les ai emmenés avec moi là-bas. Je ne savais pas à quoi m'attendre pendant cette affectation. Je ne savais pas au juste ce que ça donnerait, étant donné que sept de mes soldats étaient ce qu'on appelle des soldats de week-end ou d'été. Mais ils ont pu s'intégrer dans notre bataillon grâce à l'entraînement prévu par le commandant. Pendant la période d'affectation, ils ont pu atteindre le niveau approprié. Mais il a fallu pour cela énormément d'entraînement.

**Col Calvin:** Au début de la période d'entraînement de 90 jours, nous avions un total de 550 réservistes. Nous avons choisi les 385 meilleurs d'entre eux pour nous accompagner. Nous n'avons pas simplement décidé d'emmener avec nous l'ensemble des réservistes qui étaient mis à notre disposition. Il y a eu une vive concurrence pour savoir qui serait suffisamment bien entraîné pour nous accompagner.

En ce qui concerne la participation de la réserve, le sergent McIndoe vous a déjà dit que dans sa section, 7 soldats sur 10 étaient des réservistes. Je ne peux trop insister sur le stress qu'une



to carry a section of that composition for six months. He personally signs up and makes sure that everyone does their job, knowing that some of them do not have all the training they need to get through.

At least 20 people in our tour were diagnosed with post-traumatic stress disorder. When we came back and people scattered, some never sought help. There may be twice that number from my tour alone. There were family breakups when people came back because of the stress that is on you when you are there.

There is a severe price for raising the percentage of reserves within a unit, which is why the Canadian forces has placed a limit of 20 per cent of contingents on future missions as opposed to the high level that we took over with us.

**Senator Grafstein:** Would you comment on the French forces and the comparison between their ratio of conscripts to regular forces?

**Col. Calvin:** I am reluctant to comment on the French forces because I had them for only 14 days. I had my battalion for nine months. I had a lot of time to make judgment calls. I only assessed the results on the ground as to what happened. I am loath to comment on the value of individual soldiers and different types of soldiers. It really would not be a fair assessment of their composition, sir.

**Senator Grafstein:** Mr. Chairman, I will understanding should the officers not wish to answer my next question.

In 1993, you did a very thorough job of putting together a forensic dossier on a unit that you said systematically carried out a form of genocide. You went on to say — and your testimony was very interesting — that, based on your analysis, your conclusion and your opinion, this was a plan, and one not carried out by an episodic, errant officer.

Six years later, no charges have been laid. Is there any explanation that you can give us as to the delay between completing those dossiers and charges not having been brought against those Croatian officers?

**Col. Calvin:** No.

**Senator Lynch-Staunton:** You mentioned the colonel with the black star that you ran up against. Was that Agim Ceku?

**Col. Calvin:** I cannot remember his name, but I know he was a captain.

**Senator Lynch-Staunton:** The Kosovo Liberation Army is now being directed by a Croatian general. I was wondering whether it was the same person.

section de ce genre crée pour un sous-officier de la force régulière sur les six mois de l'affectation. Il s'assure personnellement que chacun fait son travail, en sachant fort bien que certains d'entre eux n'ont pas reçu l'entraînement dont ils ont besoin pour bien s'acquitter de leurs tâches.

On a diagnostiqué, chez au moins une vingtaine de personnes qui ont servi avec nous, le syndrome de stress post-traumatique. Quand nous sommes revenus et les gens sont allés chacun de leur côté, certains d'entre eux n'ont jamais cherché à obtenir de l'aide. Il est possible que deux fois plus de personnes qui ont participé à cette affectation soient atteintes de ce syndrome. Certaines familles ont éclaté au retour des soldats, justement à cause de ce stress extrême qu'on connaît pendant la période de service.

Il y a un prix élevé à payer lorsqu'on augmente la proportion de réservistes dans une unité, et c'est pour cela que les Forces canadiennes ont décidé que pour les missions futures, l'effectif ne pourra être constitué que de 20 p. 100 de réservistes, par rapport à la forte proportion qui a caractérisé notre effectif.

**Le sénateur Grafstein:** Pourriez-vous nous parler des forces françaises et nous indiquer le rapport des conscrits aux membres de la force régulière?

**Col Calvin:** Je préfère ne pas me prononcer sur les forces françaises, car elles étaient rattachées à notre unité pendant seulement 14 jours. Par contre, j'ai commandé mon bataillon pendant neuf mois. J'ai donc eu beaucoup de temps pour porter un jugement à son sujet. J'ai fondé mon évaluation sur les résultats de nos opérations sur le terrain. Je suis réticent à me prononcer sur la valeur de différents types de soldats. J'estime que je suis mal placé pour faire une évaluation juste des forces françaises et de leur composition.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, je précise que je vais certainement comprendre si les officiers préfèrent ne pas répondre à la question suivante.

En 1993, vous avez préparé un dossier judiciaire très complet sur une unité qui, selon vous, avait systématiquement commis des actes de génocide. Vous avez dit, et vos témoignages étaient fort intéressants — que d'après votre analyse, vos conclusions et votre évaluation de la situation, tout cela reposait sur un véritable plan, plutôt que d'être l'acte isolé d'un officier dévoyé.

Six ans plus tard, aucune accusation n'a encore été portée contre les responsables. Pouvez-vous nous expliquer le retard qui a été accusé pour ce qui est de la préparation de ces dossiers et nous dire pour quelles raisons ces officiers croates n'ont pas encore été inculpés?

**Col Calvin:** Non.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Vous nous avez parlé tout à l'heure d'un colonel qui portait une étoile noire. S'agissait-il d'Agim Ceku?

**Col Calvin:** Je ne me rappelle pas de son nom, mais je sais qu'il s'agissait d'un capitaine.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** L'Armée de libération du Kosovo est maintenant dirigée par un général croate. Je me demandais s'il s'agissait de la même personne.

**Col. Calvin:** That was a Serb captain, sir.

**Senator Lynch-Staunton:** Very well, I misunderstood.

My main question is a statement, the conclusion of which I hope you will be able to refute. I see a difference between peacekeeping and peacemaking, however, I do not see much difference between peacemaking and a war zone. I find that peacemaking can only be successful after the war is over. I have the impression from what I have heard from you gentlemen, and from what I have seen on the screen and on the television, that Canada is still equipping and training for peacekeeping when, in effect, it should be training and equipping for peacemaking and have the troops on a war footing with the proper equipment to support that philosophy.

**Col. Calvin:** I believe that at this point equipment purchases are still made in light of our white paper commitments. That new equipment must fit in and fulfil those commitments to our NATO allies, or our other alliances around the globe. I do not believe that there is a conscientious degradation of standards of equipment in our equipment procurement statistics because we have been involved in peacekeeping. In fact, if anything, because of operations like this Medak operation, it has reversed a potential lessening of equipment quality and it has brought home the fact that we must keep a high quality of equipment when we replace some of our equipment.

In terms of equipment in general, the Canadian kit is older at this time and less capable than that of many of our major NATO allies. That is a statement of fact. The Germans, the Americans, and the British are all able to maintain a much larger force and to do more than is specified in our white paper. However, I still must say that our equipment is better than many of the other nations that we are partnered with in peacekeeping, or even, in some cases, peace enforcement operations. Certainly my equipment was the envy of a great many of the Third World nations people when I was there in 1993. They arrived far less equipped than we did.

In general, my opinion is that we cannot compromise, in any future equipment purchases, on the standards for personal kit, personal weapons and safety. We must buy the very best that the market has to offer, regardless of where we must go to find that equipment. We must demand that, with all the money we spend, there should be Canadian content in our equipment purchases. That is a fundamental truism which we should embrace. I believe what we cannot lower the standards just to get Canadian content. We must ensure that our Canadian companies rise to meet the standard before we insist on the Canadian content.

That is all I wish to say about equipment.

**Col Calvin:** Moi, je vous parlais d'un capitaine serbe.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ah, bon. J'ai mal compris.

Ma question est surtout une déclaration, et j'espère que vous serez en mesure de réfuter mes conclusions. Je vois une différence entre le maintien de la paix et le rétablissement de la paix, mais je ne vois pas une grande différence entre le rétablissement de la paix et une zone de guerre. Pour moi, le rétablissement de la paix n'est possible qu'une fois la guerre terminée. J'ai l'impression, d'après ce que vous nous avez dit, et ce que j'ai vu à l'écran et à la télévision, que le Canada continue d'équiper et d'entraîner ses soldats pour des opérations de maintien de la paix, alors qu'il devrait les équiper et les entraîner pour les opérations de rétablissement de la paix, c'est-à-dire que nos troupes devraient pouvoir participer à la guerre et disposer des équipements nécessaires pour mener à bien leurs activités.

**Col Calvin:** Si je ne me trompe pas, tout le matériel que nous achetons est fonction des engagements pris dans le Livre blanc. C'est-à-dire que ce nouvel équipement doit nous permettre de respecter nos engagements envers nos alliés de l'OTAN et nos autres partenaires du reste du monde. À mon avis, nos statistiques sur l'achat de matériel ne démontrent aucunement un désir de la part de l'armée de baisser nos normes en matière d'équipement simplement parce que nous participons à des opérations de maintien de la paix. Je dirais au contraire que les opérations comme celle de la poche de Medak ont plutôt eu l'effet inverse — c'est-à-dire qu'elles nous ont permis d'éviter une dégradation potentielle, puisque nous avons compris que lorsqu'il s'agit de remplacer certains équipements, il faut opter pour des équipements de qualité élevée.

Pour ce qui est du matériel en général, le fourniment canadien est plus ancien et moins approprié à présent que celui de bon nombre de nos principaux alliés de l'OTAN. Ça, c'est un fait. Les Allemands, les Américains et les Britanniques sont tous en mesure de maintenir une force beaucoup plus importante que la nôtre et de faire plus que ne prévoit notre Livre blanc. Toutefois, je dois dire que notre équipement est supérieur à celui de bon nombre d'autres nations qui sont nos partenaires lors d'opérations de maintien de la paix et même d'imposition de la paix, dans certains cas. Je dois dire que mon équipement faisait l'envie de bon nombre des soldats des pays du Tiers monde avec qui j'ai travaillé en 1993. Ils arrivaient beaucoup moins bien équipés que nous.

De façon générale, je dirais que nous ne devons absolument pas faire de compromis pour ce qui est de l'équipement que nous achetons à l'avenir, des normes relatives au fourniment, des armes personnelles des soldats et de la sécurité. Nous nous devons d'acheter les équipements de la meilleure qualité possible, quel que soit le fournisseur. Nous devons exiger, vu les sommes que nous y consacrons, que l'équipement que nous achetons ait un certain contenu canadien. Il s'agit d'un principe fondamental que nous devrions toujours respecter. Mais à mon avis, il ne devrait pas être question de baisser nos normes simplement pour obtenir du contenu canadien. Nous devons plutôt nous assurer que nos entreprises canadiennes sont en mesure de respecter nos normes avant d'insister sur un certain contenu canadien.

Voilà ce que je voulais vous dire au sujet de l'équipement.



**Senator Lynch-Staunton:** I appreciate that. I will not ask you any more questions because I do not wish to draw you into a political argument. I believe you have stated it as clearly as your office allows.

**Senator Stollery:** Mr. Chairman, I did not expect to, however, I found the presentation extremely interesting. Something which the colonel said struck home with me. It had to do with the so-called Croatian army, when faced with a professional army, not being up to the job. I wrote quite a long piece for an American publication on this subject. I called it the "peasant disposal unit"; that is, the PDU.

I was in Algeria during the civil war, and I agree with your comments about professional soldiers versus conscripts. I want professional soldiers around and I cannot understand, in this question of peacekeeping in Somalia, for example, how the rabble could have run out professional soldiers. That is mystery to me.

People who go around murdering as you mentioned, and as we have all heard is happening in the Balkans, are normally of a peasant background. Very often they butcher their neighbours. They may be Catholics who are murdering their Orthodox neighbours. I should like to hear what you have to say about these characters walking around dressed in uniforms, basically a rabble, who are not up to standing up to professional soldiers. How is it that we have not been able to deal with them more effectively?

**Col. Calvin:** Senator, I must differentiate between the former Serbian J and A army units and some of the ones we met in Croatia. You will remember that, as late as 1992, Croatia had no army whatsoever. From the grassroots up, they needed to put in place an army, which eventually went on in Operation Storm and ethnically cleansed the Krajina Serbs. In three years they became much more professional than they had been. In 1993, they still had very rudimentary discipline. They were thugs with guns.

I believe that the Serb army is a professional army, and their recruits are much different from some of the people I met. They have professional artillery, they have an air force, they have anti-aircraft radar, locating mechanisms and a very good communications network.

We must be very clear: Many of the people who my sergeants met on the ground in the middle of the night, who were wandering around with rifles in their hands, were thugs with guns. There is another level of military in that region, primarily in the Serb army, that are very professional and can conduct campaigns. I do not believe they can conduct a campaign at the same level of intensity as NATO forces. I do believe that they are less capable than NATO forces at all levels. They are a different breed of cat.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Merci. Comme je ne veux pas vous amener à participer à une discussion politique, je ne vais pas vous poser d'autres questions. Je crois que vous avez déjà exprimé votre opinion dans la mesure où votre poste vous permet de le faire.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, je ne m'y attendais pas, mais j'ai trouvé l'exposé de nos témoins extrêmement intéressant. Et le colonel a dit quelque chose qui m'a vraiment frappé. Il disait que face à une armée professionnelle, la prétendue armée croate n'était pas à la hauteur de la tâche. J'ai d'ailleurs écrit un long article sur le sujet pour une revue américaine. Je l'ai intitulé «l'unité paysanne de liquidation», ou l'UPL.

J'ai été en Algérie pendant la guerre civile, et je suis tout à fait d'accord avec ce que vous avez dit au sujet des soldats professionnels par rapport aux conscrits. Je tiens à ce que nous ayons des soldats professionnels, et j'ai du mal à comprendre comment, dans le contexte des opérations de maintien de la paix en Somalie, par exemple, la populace a pu réussir à faire fuir des soldats professionnels. Pour moi, c'est un grand mystère.

Les personnes qui se mettent à tuer des gens, comme vous le disiez, et comme c'est le cas dans les Balkans à l'heure actuelle, d'après ce que nous avons tous entendu dire, sont normalement d'origine paysanne. Très souvent il leur arrive d'assassiner leurs voisins. Il peut s'agir de catholiques qui assassinent leurs voisins orthodoxes. J'aimerais savoir ce que vous pensez de ces gens qui portent un uniforme, mais qui sont essentiellement des casseurs et qui, à votre avis, ne sont pas à la hauteur quand ils font face à des soldats professionnels. Comment se fait-il que nous n'ayons pas plus de succès sur ce plan-là?

**Col Calvin:** Sénateur, je dois faire une distinction entre les unités J et A de l'ancienne armée serbe et certaines d'entre elles auxquelles nous avons fait face en Croatie. Vous vous souviendrez qu'aussi tard que 1992, la Croatie n'avait pas d'armée du tout. Elle a donc été obligée de créer une armée de toute pièce, armée qui a procédé ensuite, à la purification des Serbes de Krajina pendant l'opération Tempête. Au cours d'une période de trois ans, ils sont devenus beaucoup plus professionnels qu'ils ne l'avaient été précédemment. En 1993, la discipline était encore très rudimentaire. Il s'agissait essentiellement de casseurs armés.

À mon avis, l'armée serbe est une armée professionnelle, et leurs recrues sont très différentes de certaines des personnes que j'ai rencontrées. Elle a une artillerie professionnelle, une armée de l'air, des radars anti-aériens, des mécanismes de repérage et un excellent réseau de communications.

Mais je tiens à préciser que bon nombre de ceux que mes sergents rencontraient sur le terrain en pleine nuit, qui avaient des fusils à la main, étaient simplement des casseurs armés. Il existe cependant des militaires d'un autre calibre dans la région, essentiellement au sein de l'armée serbe, qui sont très professionnels et sont à même de mener des campagnes, mais pas avec le même degré d'intensité que les forces de l'OTAN, à mon avis. Pour moi, ces militaires sont moins compétents que ceux des forces de l'OTAN à tous les niveaux. Il s'agit d'une toute autre catégorie de soldats.

In answer to your question about why we were not more successful, I would say that a peacekeeping force only reacts to transgressions at the moment and until they finish. We had no unilateral authority to go and wage war on any of the warring factions. We were there to monitor, report, and to stop transgressions as we saw them. As soon as that finished, then anyone who was 500 metres away from the transgression was still wandering around with all of his weapons and getting ready for the next one.

There is a difference between being proactive, which an enforcement mission, like IFOR in Bosnia, can do and being reactive, which describes the peacekeeping mission I was involved in, where I was under a constant reactive situation. We could only react to a transgression at the time and place that it occurred.

**Senator Stollery:** Increasingly, we are talking about PDUs, peasant disposal units. That is what they do; they do it all over South America. As a person who spent his youth in areas where professional armies operated very efficiently and effectively, I find these units difficult to understand. Somalia always sticks out in my mind as an example of where a rabble can make armies run away.

We are trying to come up with some recommendations as to how NATO should be transforming itself. I realize that we are not dealing with the regular Serb army most of the time. I understand where there are the two levels. There is the Serbian army and then there are all these people going around murdering their neighbours. We seem to have been totally ineffective at stopping them murdering their neighbours, who happen to practise a different religion. What should we be doing about that? It is happening more and more often.

**Col. Calvin:** First, senator, I would like to say that I disagree that the Somalis made us all run out of Somalia.

**Senator Stollery:** I was not talking about you.

**Col. Calvin:** The unit we sent over to Somalia took over the worst city in Somalia, Mogadishu. In very short order, law and order was established in that city.

What ended the Somalia situation was political, not military lack of will. When you have whole armies being told to evacuate and go home, it is not the army commander but the nation that sent them there that has suddenly changed its mind.

I do not believe that any warlord caused any American, Canadian or any other force to run away. It was the thought behind the mission that was suddenly changed and those people were ordered away.

To go to the thrust of your question — why we cannot stop all the murdering — peacekeeping forces are very lightly spread no matter where you go. I told you I had roughly 2,400 square

En réponse à votre question sur les raisons pour lesquelles nous n'avons pas eu plus de succès, je dirais qu'une force de maintien de la paix ne réagit à ce genre d'actes répréhensibles que sur le moment et jusqu'à ce qu'ils s'arrêtent. Nous n'avions certainement pas le pouvoir unilatéral de faire la guerre à aucune des factions en présence. Nous étions là pour surveiller la situation, faire des rapports à ce sujet et mettre un terme à toute acte répréhensible que nous observions. Aussitôt un incident terminé, il suffisait de faire 500 mètres pour voir un autre soldat armé qui se préparait pour la prochaine attaque.

Il y a une différence entre le fait d'être proactif — ce qui est possible dans le cadre d'une mission d'imposition de la paix, comme celle de la Bosnie — et le fait d'être réactif, ce qui décrirait davantage la mission de maintien de la paix à laquelle j'ai participé, où je devais constamment réagir. On ne pouvait réagir qu'à une chose à la fois là où se déroulaient ces incidents.

**Le sénateur Stollery:** De plus en plus, nous parlons d'UPL, c'est-à-dire d'unité paysanne de liquidation. C'est bien de ça qu'il s'agit; et ces unités existent dans toute l'Amérique du Sud. Ayant grandi dans différentes régions où les armées professionnelles étaient fort efficaces, j'avoue que j'ai du mal à comprendre comment fonctionnent ces unités. La Somalie est un bon exemple d'une situation où une unité de ce genre arrive à faire fuir des armées.

Nous aimerions faire des recommandations sur la façon dont l'OTAN devrait évoluer. Je sais bien que la plupart du temps, nous ne traitons pas avec les soldats de l'armée serbe régulière. Je comprends très bien qu'il existe deux niveaux. Il y a, d'une part, l'armée serbe, et d'autre part, tous ces gens qui assassinent leurs voisins. Il semblerait que nous n'ayons pas réussi du tout à les empêcher d'assassiner leurs voisins, voisins qui professent une religion différente. Que faut-il faire pour contrer cette difficulté? Ce genre de chose arrive de plus en plus souvent.

**Col Calvin:** D'abord, sénateur, je dois dire que je ne suis pas d'accord pour dire que les Somaliens nous ont fait tous fuir de Somalie.

**Le sénateur Stollery:** Je ne parlais pas de vous.

**Col Calvin:** L'unité que nous avons envoyée en Somalie a pris en charge la pire ville de toute la Somalie, c'est-à-dire Mogadishu. En peu de temps, elle a réussi à maîtriser la situation et à y maintenir l'ordre.

Si nos activités en Somalie ont pris fin, c'est surtout en raison d'un manque de volonté politique, plutôt que militaire. Quand des armées se font dire qu'il faut procéder à l'évacuation des troupes et retourner dans leur pays d'origine, ce n'est pas parce que le commandant de l'armée du pays qui l'y a envoyée a soudainement changé d'avis.

À mon avis, ce ne sont pas les chefs militaires qui ont fait fuir l'armée américaine, canadienne ou autre. C'est plutôt l'objectif de la mission qui a changé d'un seul coup, si bien qu'on a donné l'ordre à ces armées de s'en aller.

Mais pour répondre à votre vraie question — pourquoi ne sommes-nous pas en mesure d'empêcher ces tueries — le fait est que nos forces de maintien de la paix sont toujours fortement



kilometres to control. Out of all of my force, half of them are on-duty at the time, the other half are off-duty. Nine hundred are not on-duty all the time or pretty soon you would just die of exhaustion.

You have 400 to deploy at any given time. Given that, you can imagine, with 2,400 square kilometres, how many I have in every kilometre.

Is there room to manoeuvre, if they are cunning and if they really want to go out and shoot their neighbour? You bet there is. Do we have methods through active patrolling and rigorous observation posts to ensure that we control large areas? Yes, we do. However, we cannot under-man the units that we send there. We cannot try to get by with the bare minimum commitment all the time because, in the end, we will always be given a bigger sector than what we think we should militarily take on, because we never get enough soldiers. It will be people like our sergeants who must be very creative and out-think the people on the ground if we are going to do the job.

Do not short shrift the commitment if you are going to send them in.

**The Chairman:** Honourable senators, we now are moving from the NATO file question to our European Commission file. Therefore, I should like to terminate this section by thanking the colonel and his non-commissioned officers for a most interesting and enlightening presentation.

Thank you very much.

Honourable senators, we now move to our study of the consequences for Canada of the emerging European Monetary Union. Representing the delegation of the European Commission in Canada is Her Excellency, Danièle Smadja, Ambassador and Head of the delegation. With her is Mr. G. Frederick Kingston, senior adviser on economic and commercial affairs with the delegation here in Ottawa.

Her Excellency, who started at a young age has had a very intensive career in the work of the European Union, both at headquarters and abroad. We had a bit of a chat this morning, and I was surprised at the number of topics on which Her Excellency is prepared to say something, either in her initial statement or in response to questions.

We would be very pleased, Your Excellency, if you would make your opening statement and then hear our questions.

**Her Excellency Danièle Smadja, Ambassador and Head of the Delegation of the European Commission in Canada:** Mr. Chairman, I am pleased and honoured to have been asked to help you prepare for your trip to Europe. I will attempt to give you a general picture of what is currently happening in Europe. Following our session, I hope you will have even more questions

dispersées, où qu'elles soient. Je vous disais tout à l'heure que j'étais chargé de surveiller un territoire d'environ 2 400 kilomètres carrés. Par rapport à l'ensemble de mon effectif, la moitié de mes soldats sont de service à n'importe quel moment, alors que l'autre moitié est hors service. Autrement dit, 900 soldats sont hors service à tout moment, car sinon, les troupes s'épuiseraient très rapidement.

Ainsi, à tout moment, vous avez la possibilité de déployer 400 soldats. Vu le nombre de soldats à ma disposition, vous pouvez facilement vous imaginer, si je dois couvrir un territoire de 2 400 kilomètres carrés, combien de soldats je pourrais poster à chaque kilomètre de territoire.

Ont-ils une certaine marge de manoeuvre, s'ils sont malins et s'ils tiennent absolument à tirer sur leurs voisins? Oui, absolument. Nous est-il possible, grâce à des patrouilles actives et à des postes d'observation rigoureuse, de contrôler des territoires assez importants? Oui, absolument. Cependant, il ne faut pas y envoyer des unités en sous-effectif. Il ne faut pas chercher à s'en sortir avec le strict minimum tout le temps car, en fin de compte, nous aurons toujours à contrôler un secteur plus important que celui qui serait normalement acceptable, d'après nos principes militaires, et nous n'aurons jamais suffisamment de soldats pour le faire. Nos sergents vont alors devoir faire preuve de créativité et se montrer plus ingénieux que leurs adversaires si nous voulons réussir.

Donc, si vous prenez la décision de faire participer nos troupes à ce genre d'opérations, ne vous contentez pas du strict minimum.

**Le président:** Honorables sénateurs, ayant discuté de l'OTAN, nous passons maintenant à la question de la Commission européenne. Je termine cette partie de la discussion en remerciant le colonel et ses sous-officiers pour leur exposé et leurs commentaires très intéressants et utiles.

Merci infiniment de votre présence.

Honorables sénateurs, nous passons maintenant à notre examen des conséquences pour le Canada de l'émergence de l'Union monétaire européenne. Nous accueillons donc cet après-midi Son Excellence, Danièle Smadja, ambassadrice et chef de délégation pour la Commission européenne au Canada. Elle est accompagnée de M. Frederick Kingston, conseiller principal sur les affaires économiques et commerciales auprès de la délégation ici à Ottawa.

Son Excellence a lancé sa carrière très tôt et a travaillé de façon très intensive pour l'Union européenne, non seulement à son siège mais à l'étranger. Nous avons discuté un petit peu ce matin, et j'étais surpris d'apprendre que Son Excellence serait prête à se prononcer sur un très grand nombre des questions, soit dans ses remarques liminaires, soit en réponse aux questions des membres.

Votre Excellence, nous vous invitons maintenant à faire vos remarques liminaires et à répondre ensuite à nos questions.

**Son Excellence Danièle Smadja, ambassadrice et chef de la délégation de la Commission européenne au Canada:** Monsieur le président, je suis très heureuse et très honorée d'avoir été invitée à vous aider à vous préparer pour votre voyage en Europe. Je vais essayer de vous donner un aperçu général de la situation actuelle en Europe. Après notre discussion, j'espère que vous

than before, an indication that I have managed to raise the level of your interest.

Presently in Europe there are a number of remarkable achievements and promising developments. They are definitely a source of pleasure and contentment on the part of Europeans. I have identified four of these remarkable achievements and promising developments. The first is the launch of a single currency, the euro, within the framework of what we call the Economic and Monetary Union.

In 1969, we began to talk about the possibility of an economic and monetary union. A number of reports were drafted at the time, but, unfortunately, there were a number of problems on the economic world stage, particularly the oil crisis. Hence, this project was buried for a number of years. In fact, we had to wait another 20 years, until 1989, before we could again begin to talk about an economic and monetary union.

We were very pleased with the launch of the euro. For a single currency, which is very much comparable to a baby being born, the success has been quite impressive, both technically and legally. From the beginning, the credibility of the euro has been established. The reason for that is the very good preparation that went into launching the euro.

On January 1 of this year, we launched the single currency. For the moment, the euro is only being used by the financial markets, but bank notes and coins will be available and put into circulation on January 1, 2002.

Some euphoria accompanied the launch of the euro. It is basically a sound currency that arose out of a number of sound monetary and budgetary policies on the part of our member states. It is monitored by an independent European central bank. That was also carefully prepared.

The euro has brought to Europe a culture of monetary stability and price stability. That is important for the European Union and the world at large. This new currency has already had and will have a real impact on the international monetary scene. There is no mystery in that sense because, after all, the launching of this currency is a major historic event. Eleven countries are part of what we call Euroland. Each one qualified to become a member of the group. They did not merely decide to opt in. They had to qualify through a number of serious and important convergence criteria. They had to commit themselves to a number of monetary and budgetary policies, especially concerning public finances. It is quite revolutionary to see 11 countries give up their sovereignty in currency.

The euro is now the currency of 270 million people, and it will become a major currency for trade. Specialists are saying that, in the medium term, 35 per cent of international trade will be done using the euro.

aurez encore plus de questions, ce qui prouvera que j'aurai réussi à aiguïser votre intérêt pour la question.

À l'heure actuelle en Europe, nous pouvons nous réjouir d'un certain nombre de réalisations remarquables et de faits nouveaux prometteurs. Il est évident que les Européens en sont très contents. Je voudrais vous parler de quatre de ces réalisations remarquables et de ces faits nouveaux et prometteurs. Parlons, d'abord, du lancement de la monnaie unique, l'euro, dans le cadre de ce que nous appelons l'Union économique et monétaire.

En 1969, nous avons commencé à parler de la possibilité d'union économique et monétaire. Plusieurs rapports ont été rédigés à l'époque, mais malheureusement, sur le plan international, nous étions aux prises avec différents problèmes économiques et notamment la crise du pétrole. Par conséquent, ce projet a été mis en suspens pendant un certain nombre d'années. En réalité, nous avons dû attendre encore 20 ans, c'est-à-dire jusqu'en 1989, pour parler à nouveau d'une éventuelle union économique et monétaire.

Nous avons été très contents du lancement de l'euro. Comme il s'agit de la création d'une monnaie unique — c'est très comparable à la naissance d'un enfant — on peut dire que le succès de cette initiative a été fort impressionnant, sur les plans à la fois technique et juridique. Dès le départ, la crédibilité de l'euro était bien établie. Et cela s'explique par l'excellente préparation qui a précédé le lancement de l'euro.

Le 1<sup>er</sup> janvier de cette année, nous avons lancé la monnaie unique. Pour le moment, l'euro est utilisé seulement sur les marchés financiers, mais les billets de banque et les pièces seront mis en circulation dès le 1<sup>er</sup> janvier de l'an 2002.

Une certaine euphorie a accompagné le lancement de l'euro. C'est une devise essentiellement saine issue des politiques monétaires et budgétaires saines de nos États membres. Elle est contrôlée par une banque centrale européenne indépendante. Cet élément-là du processus a également été soigneusement préparé.

L'euro a valu à l'Europe une culture de stabilité monétaire et de stabilité des prix. C'est très important pour l'Union européenne et pour l'ensemble des pays du monde. Cette nouvelle devise a déjà eu, et continuera d'avoir une incidence importante sur la situation monétaire internationale. Ce n'est guère surprenant en ce sens que le lancement de cette nouvelle monnaie correspond en effet à un grand événement historique. Onze pays constituent à présent ce que nous appelons l'Euroland. Chacun d'entre eux a dû respecter certains critères pour devenir membre du groupe. Il ne suffisait pas de décider d'y adhérer. Chacun a dû se conformer à toute une série de critères de convergence sérieux et importants. Ils ont dû s'engager à appliquer diverses politiques monétaires et budgétaires, notamment en ce qui concerne les finances publiques. Le fait que 11 pays aient accepté de renoncer à leur souveraineté relativement à leur monnaie constitue une véritable révolution.

L'euro constitue donc à présent la devise de quelque 270 millions de personnes, et elle sera également une devise importante sur le plan du commerce. D'après les spécialistes, à moyen terme, 35 p. 100 des échanges internationaux se feront à l'aide de l'euro.



It is also reserve currency. Of course, a number of countries that have or had in the past reserves in Deutschmarks, French francs, Italian lira or whatever since January 1 automatically have euros in their reserves. It is interesting that a number of countries, China, for example, have said that they envisage converting a large amount of their current reserve into euros. Another important aspect of the euro is that it will help a number of investors to diversify their portfolios.

Therefore, you will understand that the euro is having an impact on the international monetary scene. Also, the euro and Euroland will contribute constructively and positively to the current discussion on the new structure of the international monetary system.

The launch of the euro and the achievement of the European economic and monetary union is definitely an impressive achievement. I am sure that you will have the opportunity to have discussions in Brussels, in particular, to better understand the single currency.

The second achievement to which I wish to draw your attention is the process the European Union is currently embarked upon, which is an enlargement process. It is remarkable to see that the European Union, composed at present of 15 member states, is attracting many countries. In a way, it is also logical because the European integration process has brought about in Europe security and peace. We have not had war between ourselves for the last 50 years. This is quite impressive considering past experience. Membership to the European Union is also a way to anchor democracy. Therefore, it is no wonder that the European Union is attracting attention.

At the moment, we are negotiating with six countries their membership to the European Union. These six countries are Poland, Hungary, the Czech Republic, Slovenia, Estonia and Cyprus. Six other countries have applied for membership, but we have not yet started negotiations with them because we are still screening their applications. These countries are Bulgaria, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia, and Turkey.

Therefore, we are embarked upon a very impressive process. On these last six countries, our heads of state and governments will take a position, probably at the end of this year, on whether to start accession negotiations with them immediately.

I wanted to draw your attention to enlargement because it is a phenomenon that will also have an impact. It is very important for us within the union, but it will certainly have an impact as well on our main trading partners and our main allies, such as Canada.

The third achievement I want to outline briefly is a very recent agreement reached among our member states. We call it Agenda 2000. Agenda 2000 is an impressive package from the European Commission submitted to our member states on how to

C'est également une monnaie de réserve. Évidemment, plusieurs pays qui ont ou qui avaient précédemment des réserves en Deutsche Marks, en francs français, en liras italiennes ou dans une autre devise ont automatiquement converti leurs réserves en euros au 1<sup>er</sup> janvier. Il est intéressant de constater que plusieurs pays — la Chine, par exemple — ont déclaré qu'ils envisagent de convertir une proportion importante de leur réserve actuelle en euros. Un autre aspect important de l'euro est sa capacité d'aider les investisseurs à diversifier leurs portefeuilles.

Vous comprendrez donc facilement que l'euro a une incidence considérable sur la situation monétaire internationale. De plus, l'euro et l'Euroland apporteront une contribution constructive et positive à la discussion actuelle sur la nouvelle structure du système monétaire international.

Le lancement de l'euro et la concrétisation de l'union économique et monétaire européenne représente sans conteste une réalisation des plus impressionnantes. Je suis sûre que vous aurez l'occasion d'en discuter à Bruxelles, en particulier, en vue de mieux comprendre tout ce qui concerne la monnaie unique.

La deuxième réalisation sur laquelle je désire attirer votre attention est le processus d'élargissement actuellement en cours au sein de l'Union européenne. Il est tout à fait remarquable de constater que l'Union européenne, constituée actuellement de 15 États membres, attire de nombreux autres pays. C'est tout à fait logique, d'une certaine manière, étant donné que le processus d'intégration européenne a amené la sécurité et la paix à l'Europe. Il n'y a pas eu de guerre entre les pays membres depuis 50 ans. C'est tout à fait impressionnant, étant donné les expériences du passé. L'adhésion à l'Union européenne est également un moyen de bien ancrer la démocratie. Ainsi il n'est guère étonnant que l'Union européenne attire l'attention d'autres pays.

À l'heure actuelle, nous négocions l'adhésion de six autres pays à l'Union européenne. Il s'agit de la Pologne, de la Hongrie, de République tchèque, de la Slovaquie, de l'Estonie et de Chypre. Six autres pays ont également demandé à y adhérer, mais nous n'avons pas encore entamé les négociations avec eux, car nous en sommes encore à l'étape d'examen de leurs demandes. Ces pays sont la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie, et la Turquie.

Nous sommes donc engagé dans un processus très impressionnant. En ce qui concerne les six derniers pays que j'ai nommés, nos chefs d'État et gouvernements vont prendre position, sans doute à la fin de l'année, sur l'opportunité d'entamer immédiatement des négociations avec eux sur l'accession à l'Union européenne.

Je voulais vous parler de la question d'élargissement, car c'est un phénomène qui aura certainement un impact. Elle est certainement très importante pour nous, au sein de l'Union, mais en même temps, elle influera certainement sur nos principaux partenaires commerciaux et nos principaux alliés, tels que le Canada.

La troisième réalisation dont je voudrais vous parler brièvement est la récente entente conclue par nos États membres. Il s'agit de ce que nous appelons l'Agenda 2000. L'Agenda 2000 constitue un train de mesures des plus impressionnantes élaborées par la

strengthen the union and how to prepare the union for enlargement. The idea was to provide, first, for a pre-accession strategy, especially in terms of financial support, for the candidate countries. It also contains a financial framework for the European Union between the year 2000 and the year 2006. As well, its goal is to strengthen the union by, in particular, reviewing and improving two main policies. Those policies are first, the common agricultural policy and, second, what we call the structural policy, which make up the regional policy, the cohesion policy, et cetera, which are supposed to help bridge the gap between some of our member states that have a more advanced social and economic fabric and the others.

Agenda 2000 was a very controversial and ambitious package, which gave rise to a number of very difficult debates. I am sure you can understand how difficult debates on money and agriculture can be. The mixture is very explosive. However, I think the European Union has proven its maturity. We reached an agreement quite early; in fact, much earlier than we expected. This agreement was achieved in March. Therefore, we believe that we are now more equipped to enter the new millennium and to face the multilateral round of trade negotiations that will start at the end of this year, especially with regard to reform of our common agricultural policy. We also feel more prepared to face the challenge of our enlargement.

Last but not least in terms of achievements to which I wish to draw your attention is the new treaty. The Treaty of Amsterdam came into force on May 1. This new treaty amends our founding treaty. I will very briefly outline a couple of interesting improvements that this treaty has brought about.

First, there is now a greater role for the president of the commission. In March, we witnessed a very historical event, that being the resignation en masse of the commission. That led to a major political and administrative crisis, but the maturity of the European integration process was proved there again by the speed with which our heads of state decided upon the new president of the commission. They nominated Mr. Romano Prodi, the former prime minister of Italy, who is now in charge of conducting negotiations with the governments of the member states in order to form the new commission.

Under this treaty, more powers will be given to the European Parliament. That is quite important in the process of democracy at the European level. As you may see during your trip, a new Parliament will be elected mid-June.

Improvements have been introduced into the decision-making process of the union through this new treaty. For example, more decisions will be taken by a qualified majority whereas in the past they were taken by unanimity.

Commission européenne et soumises à l'examen des États membres en vue de renforcer l'union et de la préparer pour l'élargissement. L'idée au départ était d'élaborer une stratégie de pré-accession, prévoyant notamment des possibilités d'appui financier, à l'intention des pays candidats. Ce document présente également un cadre financier pour l'Union européenne pour les années 2000 à 2006. De plus, son objectif consiste à renforcer l'union en prévoyant notamment en prévoyant notamment l'examen et l'amélioration de deux grandes politiques: d'abord, la politique agricole commune, et deuxièmement, ce que nous appelons la politique structurelle, qui englobe la politique régionale, la politique de cohésion, et cetera, et qui sont censées combler les écarts entre États membres, notamment lorsque certains d'entre eux ont un tissu social et économique plus avancé.

L'Agenda 2000 constitue un train de mesures fort controversé et ambitieux qui a suscité de nombreux débats difficiles. Je suis sûr que vous comprendrez à quel point les débats sur l'argent et l'agriculture peuvent amener la polémique. C'est un mélange tout à fait explosif. Mais à mon avis, l'Union européenne a prouvé sa maturité. Nous avons conclu une entente très rapidement — en fait, beaucoup plus tôt qu'on ne le pensait. Cette entente a été conclue au mois de mars. Nous estimons par conséquent que nous sommes maintenant mieux équipés pour bien entamer le nouveau millénaire et ouvrir la ronde de négociations commerciales multilatérales qui s'amorceront à la fin de cette année, dans le cadre notamment de la réforme de notre politique agricole commune. Nous avons l'impression d'être mieux préparés pour relever le défi de l'élargissement.

Et la dernière, mais non la moindre, des réalisations dont je voudrais vous parler est celle de notre nouveau traité. Le Traité d'Amsterdam est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> mai. Ce nouveau traité apporte des modifications à notre traité de fondation. Si vous me permettez, je voudrais passer rapidement en revue avec vous quelques améliorations intéressantes qui ont pu se concrétiser grâce à la conclusion de ce traité.

D'abord, le président de la Commission joue désormais un rôle élargi. En mars, nous avons été témoin d'un événement tout à fait historique, à savoir la démission en mars des commissaires. Le résultat a été une grande crise politique et administrative, mais la maturité du processus d'intégration européenne était prouvée une fois de plus, vu la rapidité avec laquelle nos chefs d'État ont décidé du nouveau titulaire du poste de président de la Commission. Ils ont proposé M. Romano Prodi, l'ex-premier ministre d'Italie, qui est maintenant chargé de diriger les négociations avec les gouvernements des États membres pour former une nouvelle commission.

En vertu de ce traité, le Parlement européen détiendra des pouvoirs élargis. C'est une nouveauté assez importante pour le processus démocratique au niveau de l'Europe. Vous serez peut-être présents, d'ailleurs, pour les élections qui se tiendront à la mi-juin pour élire un nouveau Parlement.

Des améliorations ont également été apportées au processus décisionnel de l'Union par l'entremise de ce nouveau traité. Par exemple, à l'avenir, un grand nombre de décisions seront prises à la majorité qualifiée, alors que les décisions étaient unanimes par le passé.



This treaty also contains a number of reinforcements in our common foreign and security policy, that being an attempt to achieve a common security and foreign affairs policy at the legal of the member states.

A new element is introduced by this treaty. We will have a high representative of this common foreign and security policy who will be the spokesperson and the representative of the entire union when it comes to foreign affairs, security and defence policy. This high representative is to be nominated by the heads of state and government at their next summit, which will be held next week.

According to the last rumours, one of the front runners for this position is Mr. Solana, the current secretary general of NATO. Next week, we will find out the name of our high representative. A lot of confidence is being placed in this new position.

We have a new treaty, a remarkable achievement, but there are also a number of impressive challenges ahead of us in the European Union. We have a new commission which will start in September, with Mr. Prodi playing an important role. That will be both interesting and challenging because the resignation of this commission was triggered by a report that pointed out a number of dysfunctional areas within our institution. The level of criticism in the report, which was written by some independent experts, was quite high. Although not all of the commissioners were criticized in the same way, there was criticism about the functioning of the institution. Mr. Prodi will have to embark on some reforms of the way the commission is managed and administered.

There will be a new European Parliament. I am sure that you will be eager to find out more about that during your trip. The resignation of the commission was also the result of a new and interesting relationship between the European Parliament and the European Commission. In the future, we may see more and more of these crises between the European Commission and the European Parliament. That will be proof of the maturity of democratic control in Europe.

In terms of challenges ahead of us, there will probably be a reform of our institutions and the way the European Union functions in general, especially the decision-making process. A number of our member states have been quite clear about the fact that, before enlarging ourselves, we must reassess how we function internally. A couple of days ago, it was decided — and, this will probably be confirmed next week at the summit of our heads of state and government — that we will soon embark on what we call an “intergovernmental conference.” Most of the member states and the commission would like to see that conference ending by the year 2000. That will help prepare the union to become more steady on the enlargement of its duties.

Last but not least, one of the challenges ahead of us is more integration at the political level within the union. Although the euro looks like an economic project, beyond the creation of a single currency, it is also an impressive political project that will probably have a spillover effect on more integration at the

Ce traité renforce également notre politique étrangère et de sécurité commune, et ce, en vue de réaliser une politique commune en matière de sécurité et d'affaires étrangères qui soit applicable sur le plan juridique par les États membres.

En outre, ce traité introduit un nouvel élément. Nous aurons désormais un représentant haut placé qui sera le porte-parole et le représentant de l'Union européenne dans son ensemble sur toute question relative à la politique en matière d'affaires étrangères, de sécurité et de défense. Les chefs d'État et de gouvernement proposeront des candidats pour le poste de représentant à leur prochain sommet, qui se tiendra la semaine prochaine.

D'après les dernières rumeurs, l'un des favoris pour ce poste est M. Solana, l'actuel secrétaire général de l'OTAN. La semaine prochaine, nous saurons qui va occuper ce poste. Les membres ont des attentes élevées à l'égard de ce nouveau poste.

Nous avons donc un nouveau traité, ce qui est tout à fait remarquable, mais en même temps, nous aurons à relever des défis de taille dans les mois qui viennent à l'Union européenne. Nous avons une nouvelle commission qui va lancer ses activités dès le mois de septembre et M. Prodi y sera certainement un acteur important. C'est une situation qui sera intéressante tout en présentant certains défis, car la démission de la commission a été déclenchée par un rapport qui mettait le doigt sur un certain nombre de secteurs tout à fait dysfonctionnels au sein de l'institution. Ce rapport, rédigé par des experts indépendants, était assez critique. Tous les commissaires n'ont pas été condamnés, mais on a critiqué le mode de fonctionnement de l'institution. M. Prodi devra par conséquent réformer les méthodes actuelles de gestion et d'administration de la Commission.

Il y aura un nouveau Parlement européen. Je suis sûre que vous voudrez obtenir d'autres informations à ce sujet pendant votre voyage. La démission de la Commission a également été le résultat des nouvelles relations intéressantes entre le Parlement européen et la Commission européenne. À l'avenir, nous assisterons peut-être à davantage de crises de ce genre entre la Commission européenne et le Parlement européen. Ce sera une autre preuve de la maturité du processus démocratique en Europe.

Pour ce qui est des défis de l'avenir, nous allons sans doute devoir réformer nos institutions et le mode de fonctionnement de l'Union européenne en général, et notamment le processus décisionnel. Plusieurs États membres ont clairement indiqué qu'il faut d'abord réévaluer nos modalités administratives internes avant de songer à élargir l'organisation. Il y a quelques jours, il a été décidé — et ce sera sans doute confirmé la semaine prochaine au sommet des chefs d'État et de gouvernement — que nous tiendrons sous peu ce que nous appelons une «conférence intergouvernementale». La plupart des États membres et la Commission souhaiteraient voir cette conférence se terminer d'ici l'an 2000. Elle aidera l'Union à créer les conditions qui lui permettront de réaliser l'élargissement sur des assises plus solides.

Le dernier mais non le moindre des défis que nous aurons à relever dans les prochains mois est celui d'une intégration accrue au niveau politique de l'Union européenne. La création de l'euro donne peut-être l'impression d'être un projet économique, mais au-delà de la réalisation d'une monnaie unique, cette initiative

political level. I think that the war in Kosovo is also prompting a number of our member states, if not all, to realize how much a European security and defence initiative is needed and how important it is for the union to be able to increase its capability to mobilize itself when it comes to political and security issues.

I am sure that when you are conducting a number of discussions at NATO you will be looking at these issues.

I wish to put some light on the relationship between the European Union and Canada. I will make a few general comments about this relationship and then I hope you will ask me questions so that I may elaborate.

What is happening in the union in terms of more integration — whether on the economic front or on the political front — is good news for the bilateral relationship between the union and Canada. In fact, when we started our common foreign security policy, which was a revision of our founding treaty back in 1993, we managed to improve our bilateral relations. Since then, we have started an impressive and constructive political dialogue which covers not only the human security agenda, as it is known in your country, but also a number of interesting and important discussions concerning what is happening in the political scene in a number of countries.

My reading of our bilateral relations is that, every time the union makes some internal progress, that progress makes a corresponding step in bilateral relations. We saw that when we started in 1976 with our framework agreement. In 1990, we took it a step further with the transatlantic declaration and then, in 1996, we went a step further with a joint action plan.

Since last December, the EU and Canada have launched the European-Canada Trade Initiative, ECTI. This initiative touches upon a number of areas and was endorsed by our heads of state, including Mr. Chrétien. Last year, at their biannual summit, this trade initiative was signed with the Austrian chancellor. It focuses on enhanced cooperation in a number of areas. For example, the multilateral cooperation area and, notably, the framework of the new round of the WTO. It focuses on the mutual recognition agreement as well as on equivalence and regulatory cooperation in order to enhance cooperation in the fields of services, government procurement, intellectual property and competition. In fact, in June we hope to sign a competition agreement between the European Union and Canada. We also hope to have an agreement in the areas of cultural cooperation and business development. The day before our next summit, which will be held on June 16, Minister Marchi will be in Brussels where he will be launching a business dialogue between the business communities on both sides of the Atlantic.

constitue un projet politique impressionnant qui influencera sans doute l'intégration des États au niveau politique. À mon avis, la guerre au Kosovo a permis à certains de nos États membres, sinon tous, de se rendre compte qu'une initiative européenne en matière de sécurité et de défense s'impose que l'Union doit absolument accroître sa capacité de mobilisation sur des questions politiques de sécurité.

Je suis sûre que vous aurez l'occasion d'examiner plus en profondeur toutes ces questions lors de vos discussions à l'OTAN.

Je voudrais maintenant aborder la question des rapports entre l'Union européenne et le Canada. Je vais faire quelques remarques générales au sujet de la nature de nos relations et j'espère que vous me poserez des questions par la suite pour que je vous donne d'autres détails à ce sujet.

L'évolution actuelle de l'Union européenne dans le sens d'une intégration accrue — que ce soit économique ou politique — est certainement positive pour les relations bilatérales entre l'Union et le Canada. En fait, quand nous avons élaboré notre politique commune sur la sécurité étrangère, à la suite d'une révision de notre traité de fondation en 1993, nous avons réussi à améliorer nos relations bilatérales. Depuis lors, nous avons ouvert un dialogue politique très constructif qui comprend non seulement le dossier de la sécurité humaine, comme vous l'appellez ici au Canada, mais aussi diverses discussions importantes et intéressantes sur l'évolution de la scène politique dans d'autres pays.

En ce qui concerne nos relations bilatérales, j'estime que chaque fois que l'Union fait des progrès à l'interne, ces progrès amènent une amélioration correspondante de nos relations bilatérales. C'est d'ailleurs ce que nous avons constaté en 1976, lors de la conclusion de l'accord cadre. En 1990, nous sommes allés un peu plus loin en signant la déclaration transatlantique, et en 1996, un peu plus loin encore en acceptant un plan d'action conjoint.

Depuis décembre dernier, l'Union européenne et le Canada ont lancé l'Initiative commerciale UE-Canada. Cette initiative touche plusieurs domaines différents et a été appuyée par de nos chefs d'État, y compris M. Chrétien. L'année dernière, à leur sommet biannuel, le document concrétisant cette initiative commerciale a été signé en présence du chancelier autrichien. Cette initiative met l'accent sur une coopération accrue dans plusieurs domaines différents — par exemple, la coopération multilatérale et le cadre des nouvelles négociations commerciales de l'OMC. Il met l'accent sur l'accord de reconnaissance mutuelle, sur l'équivalence et sur la coopération réglementaire en vue de rehausser la coopération dans les domaines des services, de l'approvisionnement, de la propriété intellectuelle et de la concurrence. En juin, nous espérons que l'Union européenne et le Canada signeront un accord sur la concurrence. Nous espérons également conclure une entente sur la coopération culturelle et l'expansion des entreprises. La veille de notre prochain sommet, qui se tiendra le 16 juin, le ministre Marchi sera à Bruxelles pour ouvrir un dialogue entre les représentants d'entreprises implantées des deux côtés de l'Atlantique.



We are making progress on bilateral relations, although we have a number of irritants. Normally, however, we manage to deal with them quite efficiently.

I apologise for taking so long, but this subject is very broad.

**The Chairman:** I have several questions which, if I do not ask now, will not get asked by me.

I have circulated to members of the committee a letter from Professor Donald Barry of the University of Calgary. Professor Barry appeared before the Standing Senate Committee on Fisheries on May 11 of this year. Under discussion at that meeting was Bill C-27, to amend the Coastal Fisheries Protection Act and the Canada Shipping Act to enable Canada to implement the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks.

That letter came to me from Dr. Barry after he had appeared. He volunteered a brief summary of the developments between Canada and the European Union after the so-called turbot war. Consequently, the memories of the members of this committee have been refreshed concerning the turbot war.

Bill C-27 passed the House of Commons and was given third reading in the Senate on May 13. If this bill receives Royal Assent, as of course it will, and becomes law, can it then be said that the problem of the straddling stocks, or more generally the fisheries question, will have disappeared as an irritant between Canada and the European Union?

**Ms Smadja:** I wish I could say "yes," but unfortunately we remain quite concerned with this bill. In fact, all the way through the legislative process we were quite worried about some of the extraterritorial aspects of the bill, and especially because of some language the bill was incorporating. Even though it is a bill to implement the UN straddling stocks convention, we thought the bill used a number of words and expressions that were not similar to the ones in the UN law. We had the impression that the Canadian legislature was taking a too liberal interpretation of these words. Because it is an implementing bill, we were a bit concerned about the way the Canadian authorities would implement the UN straddling stock convention. However, we must respect that.

Unfortunately, we still have the impression that our concerns have not been totally heard. We have followed very carefully the legislative process. In particular, we have been taking very careful note of the interpretative statement delivered by Minister

Donc, nos relations bilatérales progressent, même s'il existe encore un certain nombre de pommes de discorde. Nous réussissons cependant à trouver d'assez bonnes solutions aux problèmes qui surgissent.

Excusez-moi d'avoir parlé aussi longtemps, mais vous comprendrez certainement que c'est un sujet très vaste.

**Le président:** J'ai plusieurs questions à vous poser, et si je ne le fais pas tout de suite, il est possible que l'occasion ne se représentera sans doute pas.

J'ai circulé aux membres du comité une lettre du professeur Donald Barry de l'Université de Calgary. Le professeur Barry a comparu devant le comité sénatorial permanent des pêches le 11 mai de cette année. La question à l'étude lors de cette réunion était le projet de loi C-27, Loi modifiant la Loi sur la protection des pêcheries côtières et la Loi sur la marine marchande du Canada en vue de permettre au Canada de mettre en oeuvre l'accord portant application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 concernant la conservation et la gestion des stocks chevauchants.

J'ai reçu la lettre de M. Barry après qu'il ait déjà comparu devant le comité. Il m'a fourni un bref résumé de l'évolution des relations entre le Canada et l'Union européenne dans la foulée de ce qu'on appelle la guerre du flétan noir. Ainsi les membres du comité ont pu se rafraîchir la mémoire concernant la guerre du flétan noir.

Le projet de loi C-27 a été adopté par la Chambre des communes et a été lu une troisième fois au Sénat le 13 mai. Si ce projet de loi reçoit la sanction royale — et ce sera certainement le cas — et devient une loi en bonne et due forme, pourra-t-on supposer que le problème des stocks chevauchant ou des pêches en général ne constituera plus une pomme de discorde entre le Canada et l'Union européenne?

**Mme Smadja:** J'aimerais pouvoir vous dire oui, mais malheureusement nous sommes encore très préoccupés par ce projet de loi. En fait, pendant tout le processus législatif, nous avons de graves inquiétudes concernant certains éléments de l'extraterritorialité dont il est question dans ce projet de loi, notamment en raison des textes proposés. Même si ce projet de loi a pour objet de mettre en oeuvre la Convention des Nations Unies sur les stocks chevauchants, il contenait un certain nombre de termes et d'expressions qui étaient à notre avis différents de ceux qu'on retrouve dans le texte de la Convention de l'ONU. Nous avons l'impression que l'assemblée législative canadienne interprétait ces termes de façon trop libérale. Comme il s'agit d'un projet de loi portant application d'un autre texte, nous avons certaines inquiétudes concernant l'éventuelle application de la Convention sur les stocks chevauchants par les autorités canadiennes. Mais nous devons respecter sa prérogative à cet égard.

Malheureusement, nous avons encore l'impression qu'on n'a pas vraiment voulu répondre à nos préoccupations. Nous avons suivi de très près le processus législatif. Nous avons surtout pris bonne note de la déclaration explicative du ministre Anderson au

Anderson when the bill passed the House of Commons. However, I must admit that we are still concerned.

You are referring to a very difficult and sensitive event in our bilateral relationship. Fisheries is a very sensitive issue. There is still some concern that we could have the same sort of problems again, even though the atmosphere is definitely better and there is a lot of goodwill on both sides. The fact of the matter is that we remain concerned and, therefore, will remain very vigilant at the way this bill will be applied once it receives Royal Assent.

**The Chairman:** That answer begs me to ask another question. It refers to the state of irritation that the so-called turbot war created. Has that state passed away so that we can now look at our other economic relationships without the complication of the straddling stocks problem?

**Ms Smadja:** For this question, it is easier for me to say "yes." On both sides, we consider that what happened with the turbot war belongs to the past, even though as I said fisheries remains a very sensitive issue. We are also, within the fisheries sector, trying to see how we can build the relationship, not just on these sorts of aspects but also on other more cooperative aspects.

For example, in April, I was in Brussels when several representatives from Canada, especially from the fish processing industry, came to meet with their counterparts in Europe. Some European representatives from the fishing industry and especially the processing industry will come here in September to meet again with their Canadian counterparts. We are trying to get away from the aspect of fishing only, to look at the fishing industry in a more general sense. So, yes, definitely there is this trend.

As far as the other aspects of the trade and cooperative relationship are concerned, the initiative that I just mentioned, ECTI, the EU-Canada Trade Initiative, and the number of new sectors we want to look at are proof that we are trying to get away from the sticky points. Even though we remain vigilant on this issue, we are trying to get away from that and to look at other promising avenues.

[Translation]

**Senator Bolduc:** I listened carefully to your comments and you seem to be quite positive as far as trade relations between Canada and the European Union are concerned. I must admit I have some doubts in that area.

During World War II, we provided soldiers, arms, ships and supplies. We fed England and were happy to do so. We then sent men to Italy, France, Belgium and Holland. Europe began rebuilding in the post-war period starting in around 1950 or 1955, and has continued to do so up to the present time. As Europe grew economically and domestic trade within Europe increased, Canadian trade with Europe declined. It did not decline in

moment de l'adoption du projet de loi par la Chambre des communes. Mais j'avoue que nous avons encore quelques inquiétudes à ce sujet.

Vous faites allusion à un aspect très difficile et délicat de nos relations bilatérales. Les pêches constituent effectivement un point chaud. Certains craignent que les mêmes problèmes se représentent, même si l'atmosphère est plus détendue et qu'on fait preuve de bonne volonté de part et d'autre. Il reste que nous sommes toujours inquiets, si bien que nous suivrons de très près l'application de ce projet de loi une fois qu'il aura reçu la sanction royale.

**Le président:** Cela m'amène à vous poser une autre question. Elle concerne le climat de mauvaise volonté qu'aurait pu susciter la guerre dite du flétan noir. Cette mauvaise volonté s'est-elle dissipée suffisamment pour que nous puissions réexaminer d'autres éléments de nos relations économiques sans la complication du problème des stocks chevauchants?

**Mme Smadja:** Il m'est plus facile cette fois-ci de vous répondre par l'affirmative. De part et d'autre, nous estimons que la guerre du flétan noir appartient au passé, même si j'ai dit tout à l'heure que les pêches constituent toujours un point chaud. Dans le secteur des pêches, nous nous efforçons de faire progresser nos relations, par rapport non seulement à ces éléments-là mais d'autres questions intéressant la coopération.

Par exemple, en avril, j'étais à Bruxelles quand plusieurs représentants du secteur canadien de la transformation du poisson sont venus rencontrer leurs homologues en Europe. Des représentants européens du secteur des pêches et notamment du secteur de la transformation du poisson viendront ici au mois de septembre pour rencontrer de nouveau leurs homologues canadiens. Nous essayons d'éviter de nous concentrer sur un seul aspect des pêches et d'examiner le secteur des pêches de façon plus globale. Donc, il s'agit là d'une tendance de plus en plus marquée.

Pour ce qui est des autres aspects de nos relations commerciales et coopératives, l'initiative que je viens de mentionner, c'est-à-dire l'Initiative commerciale UE-Canada, et la multiplicité d'autres secteurs que nous désirons examiner dans le cadre de nos discussions sont la preuve que nous cherchons à nous concentrer sur autre chose que les questions les plus délicates. Même si nous resterons vigilants, nous préférons nous éloigner des points épineux pour examiner d'autres possibilités prometteuses de coopération.

[Français]

**Le sénateur Bolduc:** Je vous ai écoutée attentivement et vous semblez très positive sur les relations commerciales entre le Canada et l'Union européenne. Je vous avoue que j'ai des doutes là-dessus.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, on a fourni des soldats, de l'armement, des bateaux, des vivres. On a nourri l'Angleterre et on était content de le faire. On a par la suite envoyé des hommes en Italie, en France, en Belgique et en Hollande. L'Europe s'est fabriquée dans l'après-guerre à partir de 1950, 1955, jusqu'à aujourd'hui. À mesure que l'Europe croissait au point de vue économique et que les échanges intérieurs de



absolute terms, but it declined in a way that prompted us to entertain certain doubts about the possibility of having trade links with Europe. A number of our companies set up operations here and there, particularly in Ireland.

Other than providing men and arms for regional wars in Europe, it seems to me we do not actively work at strengthening relations between Canada and Europe. We had an opportunity to discuss that with Mr. Brittan when we went to Belgium. He gave us a number of good reasons why the Americans always come before us, and we understand, but this is starting to be a concern. I have been observing the situation for forty years now and I clearly see a decline. We have to be realistic. We reach agreements, but most of the time, they are international in scope rather than being agreements with Europe. What attitude should we take here in Canada? You say things are progressing, but I have serious doubts about that. As you expand in Europe, you are doing so with neighbouring agricultural countries, so that we are constantly being hit with all kinds of quotas and protectionist measures, such as agricultural tariffs, which are very high over there. Here in Canada, they are high in some areas, but not across the board.

Can you give me any reason to be hopeful? I honestly have to admit that I am not terribly optimistic.

**Ms Smadja:** I did not want to leave the impression that everything about our relationship was perfect. What is working well, however, is the fact that we have a partnership with a solid historical basis — as you have just reminded us — something that is always uppermost in our mind. Beyond those historical roots which bind us, there are also the moral values we share. So, our relationship is one with deep, well-established roots.

Furthermore, we have the instruments we need to support that relationship. I listed a couple of them. I must say that having spent six months in Canada, I completely agree with what you have said. I am the first to be unhappy about the very low volumes of trade between Canada and Europe.

I tend to say that this is your fault rather than ours. You mentioned that Sir Leon Brittan explained that the United States came before you. But I am tempted to say the same thing here: it is my feeling that as far as Canada is concerned, the United States comes before Europe.

Certainly, the United States is a neighbouring country with which you have signed a number of agreements, including NAFTA, which is a significant agreement. It is perfectly normal for your volume of trade with the U.S. to be as high as it is. Yet that relationship with the United States should not necessarily mean such weak trade relations with Europe, in my view.

In some of the provinces that I visited — I must say that I can be rather provocative at times since I tend to tell officials that they should go to Europe and do business there.

L'Europe augmentaient, les échanges canadiens avec l'Europe déclinaient. Ils ne déclinaient pas en nombre absolu, mais ils déclinaient de sorte qu'on commence à avoir des doutes sur la possibilité de transiger sur une base commerciale avec l'Europe. Un certain nombre de nos entreprises se sont installées un peu partout, particulièrement en Irlande.

En dehors de fournir des hommes et des armements pour les guerres régionales en Europe, il me semble qu'on n'est pas suffisamment actif sur le plan des relations entre le Canada et l'Europe. On a eu l'occasion de causer de cela avec M. Brittan quand on est allé en Belgique. Il nous a donné de bonnes raisons pour lesquelles les Américains passaient avant nous, et nous comprenons, mais cela commence à nous inquiéter. J'ai observé cette situation depuis 40 ans et je trouve qu'il y a un déclin. Il faut être réaliste. Nous concluons des ententes, mais la plupart du temps, elles sont faites sur le plan international et non pas avec l'Europe. Quelle devrait être notre attitude au Canada? Vous dites que cela progresse. J'ai de sérieux doutes. À mesure que vous vous agrandissez en Europe, vous le faites avec les pays agricoles autour, si bien que nous sommes frappés à chaque fois par toutes sortes de quotas qui diminuent, de mesures protectionnistes, par exemple, les tarifs agricoles qui sont énormes chez vous. Chez nous, ils sont importants dans certains secteurs mais pas dans l'ensemble.

Pourriez-vous me donner des motifs d'espoir? Honnêtement, je ne suis pas trop optimiste.

**Mme Smadja:** Je ne voulais pas donner l'impression que tout allait très bien dans notre relation. Ce qui va très bien, c'est le fait que nous avons un partenariat fondé sur des bases historiques solides — vous les avez rappelées — et elles sont toujours présentes à notre esprit. Au-delà de ces racines historiques qui ancrent notre relation, il y a aussi toutes les valeurs morales que nous partageons. Nous avons donc une relation fondée sur des racines profondes, bien ancrées.

Nous avons par ailleurs les instruments pour soutenir ces relations. J'en ai cité quelques-uns. Fondamentalement, je dois dire qu'après six mois au Canada, je suis tout à fait d'accord avec ce que vous avez dit. Je suis la première à être assez malheureuse de ce volume d'échanges commerciaux qui est très maigre.

J'ai tendance à dire que ce n'est pas de notre faute mais de la vôtre. Vous dites que sir Leon Brittan vous a expliqué que les États-Unis passaient avant vous. J'ai envie de dire la même chose ici: j'ai le sentiment que les États-Unis passent avant l'Europe au Canada.

Il est clair que les États-Unis sont un pays voisin avec lequel vous avez un certain nombre d'accords, dont l'ALÉNA, un accord important. Il est normal que vous ayez un volume de commerce avec les États-Unis qui soit de l'importance qu'on lui connaît. Mais toute cette relation avec les États-Unis, selon moi, ne devrait pas nécessairement conduire à une relation commerciale aussi maigre avec l'Europe.

Dans un certain nombre de provinces où j'effectue des visites, je dois dire que je suis quelquefois un peu provocatrice avec mes interlocuteurs en leur disant qu'ils doivent aller en Europe et y faire du commerce.

I do not really think it is a matter of signing agreements. I believe we have all the agreements that we require legally. Perhaps what is needed is for Canadian business people to make a greater effort to penetrate markets in Europe, because they are there. Our view is that tariffs are not really an obstacle. For example, as far as our industries are concerned, thanks to the GATT multilateral system and now the WTO, we have significantly lowered our tariffs. However, as far as non-tariff barriers, and particularly regulatory cooperation and trade facilitation in the area of equivalencies and standards are concerned, there is quite a bit of work still to be done.

That is why we are taking this path. In this context, I would like to think that we have more highly developed relations with Canada than with the U.S. Quietly but steadily, without it necessarily making the headlines, we have managed to go further in that area with our Canadian partner than with the United States. For example, in the area of customs cooperation, mutual recognition agreements, equivalencies or veterinary standards, in December, we signed quite an important agreement which is currently being implemented. I realize that these items are not sexy enough to make the headlines, but they are in fact areas where technically, behind the scenes, we can make it much easier for businesses to trade and have commercial dealings.

So, I am relying on this whole web of ongoing contacts as regards regulations and equivalencies to help us make progress. But that progress will only be possible, in my view, if Canadian businesses are more dynamic and look more and more to Europe to trade, rather than being interested only in their neighbour to the South.

**Senator Bolduc:** As you know, tariffs may go down sometimes, but non-tariff barriers go up: it is the whole regulatory thing. We are always getting caught up in regulations, and the provinces do the same thing. For a long time, I lived in a province whose area of expertise was regulations, and we have to remember that it can be terribly difficult to deregulate. This is what we are seeing in Canada. Every year, we have a thick file from the federal government filled with plans to deregulate, following requests made by various industries, and so forth. At the end of the year, two regulations out of a total of 1,800 were withdrawn. I wonder whether the U.S. is not just as protectionist now as it was before. Rather than focussing on tariffs, they are hitting us with technical standards and regulations.

And in Europe, you are experts in that area, let us face it. I am really not trying to be nasty. But let us take agriculture. In Canada, we have fantastic resources in terms of our commodities, but they do not make it into Europe very easily. Why is that? We produce goods at a lower cost here in Canada. There really is no reason why they should not be able to be marketed in Europe. There are the Poles, from whom we take potatoes, and somewhere else, we take something else. The reason we have turned to the U.S. is, first of all, because it is our neighbour, but also because

Je ne pense pas que c'est une question vraiment d'accords, d'ententes à signer. Je crois que nous avons la panoplie des accords dont nous avons besoin sur le plan juridique. Nous avons besoin peut-être d'un plus grand effort de la part des opérateurs économiques canadiens pour conquérir des marchés en Europe parce qu'ils sont là. Nous avons le sentiment que sur le plan tarifaire, il n'y a pas vraiment d'obstacles. Par exemple, quant au volet industriel, grâce au système multilatéral du GATT et maintenant de l'OMC, nous avons largement baissé les tarifs entre nous. Nous pensons par contre qu'au niveau non tarifaire et notamment de toute la coopération réglementaire et de la facilitation du commerce des équivalences, des normes, et cetera, il y a vraiment des choses à faire.

C'est pour cela que nous nous sommes engagés dans cette voie. Dans ce contexte, je me plais à penser que nos relations sont plus développées avec le Canada qu'avec les États-Unis. Mine de rien, sans faire la manchette des journaux, nous sommes plus avancés dans ce domaine avec notre partenaire canadien qu'avec les États-Unis. Par exemple, dans le domaine de la coopération douanière, des accords de reconnaissance mutuelle, des équivalences ou des normes vétérinaires, au mois de décembre, on a signé un accord assez important qui est en train de se mettre en œuvre. Je reconnais que ce sont des domaines pas très sexy ou appétissants pour faire les gros titres des journaux mais ce sont vraiment des domaines où, en profondeur, sur le plan technique, derrière les rideaux de la scène, les opérateurs peuvent avoir de plus grandes facilités pour faire du commerce et traiter entre eux.

Donc je table sur tout ce tissu de relations sur le plan réglementaire et de l'équivalence pour pouvoir faire des progrès. Mais ces progrès, à mon avis, ne seront possibles que s'il y a un plus grand dynamisme des opérateurs canadiens qui se tournent un peu plus vers l'Europe au lieu d'être uniquement intéressés par le voisin du Sud.

**Le sénateur Bolduc:** Vous savez que parfois les normes tarifaires baissent, mais les normes non tarifaires augmentent: c'est le truc évidemment des règlements. Nous sommes toujours pris dans les règlements et les provinces le font d'ailleurs. J'ai vécu longtemps dans l'administration provinciale qui se spécialisait à réglementer et il est terriblement difficile de déréglementer. Nous pouvons le constater au Canada. Nous avons un volume très épais à chaque année du gouvernement fédéral, un plan pour déréglementer à la suite des demandes des industriels, et cetera. À la fin de l'année, nous avons retiré deux règlements sur 1 800. Je me demande si aujourd'hui, les États-Unis n'ont pas des tendances protectionnistes aussi fortes qu'avant. Au lieu de les appliquer sur les tarifs, ils frappent les normes, les standards techniques et les règlements.

En Europe, à ce sujet, vous êtes des spécialistes, reconnaissons-le. Je ne veux pas être plus méchant que cela. Prenons le cas de l'agriculture. Au Canada, nous avons des ressources fantastiques au plan des «commodities», mais cela ne rentre pas facilement en Europe. Comment se fait-il que cela ne rentre pas? On produit à un coût inférieur au Canada. Vraiment, il n'y a pas de raisons pour que cela ne rentre pas en Europe. Il y a les Polonais, il faut y prendre des patates et à un autre endroit, il faut prendre d'autres choses. Nous nous sommes retournés vers



arrangements are less rigid and less difficult. Europeans are experts when it comes to bargaining, and you certainly are tough negotiators. But at one point, it is important to consider the interests of consumers all over the world. I understand the feelings of French, English, German or other European farmers, but it seems to me there should be a way to do this. I am a little pessimistic about the potential results of the next round of negotiations at the World Trade Organization. I said to our American friends in Quebec last weekend that in agriculture, if we manage to bring tariffs down by 1.5 per cent per year, it will take them 300 years, and us another 150; we will be long dead and tariffs will still be in place. In that area, Europe just is not being reasonable; you are too tough. We have dealt with others before and you definitely are the toughest in that area. What is your reaction?

**Ms. Smadja:** Your comments have clearly brought out the importance of agriculture not only in Europe but in Canada, where the situation is just the same. In every country of the world, the agricultural constituency is important, either because there is too little production or too much, or because economically or politically, they are stronger or not as strong.

Culturally, as well, the common agricultural policy represents a huge step forward. You say that we are always tough, but again, as friends, since you have been frank in making certain criticisms, you must also admit that Europe has come a long way. We are the first to admit that our common agricultural policy needed reform. Our problem is that we cannot proceed with radical reforms overnight. Our policies provide for that reform to occur in several stages. A number of important steps have already been taken towards reforming the common agricultural policy. Some reforms were introduced in 1992. In my view, Europe has not been given enough credit for those reforms.

There has been a tendency to dismiss them and to say: they do not go far enough; go back to the drawing board. But these were very significant reforms for us and they have left deep scars. Despite that, we are proceeding with new reforms and they are also part of Agenda 2000 that I referred to. This package we will gradually be implementing, and that we will also be putting on the table at the next round of negotiations, includes some proposed reforms, such as reduced support in areas such as grains, beef and dairy products. Our partners will again say that it is not enough. But that is fair game. In our view, however, these reforms represent a significant sacrifice.

You yourselves are not beyond reproach when it comes to agriculture. I am perfectly prepared to accept some of the criticisms you made with respect to the common agricultural policy. We are the first to admit, as you were saying, that it needs reform. Since I was appointed to my position here in Canada, I have started to see Canadians' criticisms of the common agricultural policy from a different perspective, because I realize that we, too, could throw a few stones.

les Américains à la fois parce qu'ils sont nos voisins mais aussi parce que les arrangements sont moins rigides et moins difficiles à faire. Les Européens sont des champions du marchandage, vous êtes durs quand vous négociez. À un moment donné, il faut voir l'intérêt des consommateurs partout. Je comprends les agriculteurs français, anglais, allemands ou autres, mais il me semble qu'il devrait y avoir un moyen. Je suis un peu pessimiste quant à l'issue de la prochaine ronde du World Trade Organization. J'ai dit à nos amis américains, à Québec, la fin de semaine dernière, qu'en agriculture, lorsqu'on aura gagné 1,5 p. 100 par année de baisse de tarifs, comme ils en ont pour 300 ans, on en a encore pour 150 ans; on va être mort puis il va toujours y avoir des tarifs. À ce niveau, l'Europe n'est pas raisonnable, vous êtes très durs. On a transigé avec d'autres et vous êtes les plus durs sur ce plan. Qu'avez-vous à dire là-dessus?

**Mme Smadja:** Dans vos propos, on reconnaît clairement la compréhension de l'importance que représente le secteur agricole, non seulement en Europe mais chez vous, c'est la même chose. Dans tous les pays du monde, la circonscription agricole est importante, que ce soit parce qu'il n'y a pas assez de production ou trop, que ce soit parce qu'économiquement ou politiquement, ils sont plus forts ou moins forts.

Culturellement aussi, la politique agricole commune vient de très loin. Vous dites que nous sommes durs, mais toujours entre amis, vous avez eu la franchise d'un certain nombre de critiques, vous devez aussi concéder à l'Europe que nous venons de très loin. Notre politique agricole commune — nous en sommes les premiers convaincus — avait besoin de réformes. Notre problème, c'est que nous ne pouvons pas procéder à une réforme radicale du jour au lendemain. Nos politiques ont choisi de faire une réforme en plusieurs étapes. Déjà des étapes importantes ont été franchies dans la réforme de la politique agricole commune. Il y a eu notamment une réforme en 1992. À mon avis, on n'a pas assez donné de crédit à l'Europe pour cette réforme.

On a eu tendance à la balayer du revers de la main et de dire: ce n'est pas assez, revoyez votre copie. Cette réforme était très importante pour nous et elle a laissé de grandes cicatrices. Malgré cela, nous venons de procéder à une nouvelle réforme et elle est reprise à l'Agenda 2000 dont je vous parlais. Dans ce paquet que nous allons mettre en oeuvre progressivement et que nous allons mettre aussi sur la table de la prochaine ronde des négociations, il y a un certain nombre d'éléments de réforme, notamment la réduction du soutien dans le domaine des céréales, du boeuf et des produits laitiers. Nos partenaires vont dire à nouveau que ce n'est pas assez. Mais c'est le jeu normal. Pour nous, cette réforme représente un sacrifice assez important.

Vous n'êtes pas non plus sans péché sur le plan agricole. Je suis tout à fait prête à accepter un certain nombre de critiques sur la politique agricole commune. Nous sommes les premiers à savoir, comme vous le disiez, qu'elle a besoin de réforme. Depuis ma nomination au Canada, je regarde avec un autre oeil les critiques des Canadiens sur la politique agricole commune parce que je vois qu'on pourrait vous jeter aussi quelques pierres.

I want to point out one important thing: whatever else one may say about the common agricultural policy, I am struck by the fact that the European Union is still the world's largest importer of agricultural commodities. So, that agricultural policy cannot be all that bad. It does not prevent you from exporting your goods, and once again, we are the world's largest importer of agricultural commodities.

**Senator Bolduc:** Why is England not part of the euro zone? So far, we have heard mainly economic reasons for this. I think the British economy would fare very well within it. I have the feeling that for cultural reasons, the British feel as though there are a minority in Europe. I do not mean a linguistic minority, but a minority in terms of their conception of the respective roles of business and the state. They are far less interventionist and less favourable to state control than the labour parties and the average Western European country, like Germany, France and Italy. Their reservations about the euro and the rest of Europe's reservations with respect to Great Britain pretty well reflect our attitude towards Europe. Given your comments about Canada, could that be one of the reasons why our economic relations with Europe are not that satisfactory? Although our cultural concerns are accepted by everyone, there are other cultural reasons why we are less interventionist than the United States. We may be more interventionist here in Canada, but to a lesser extent than you, in my view.

**Ms. Smadja:** Although, as the Chairman mentioned, I have had a long career with the Commission, I still retain my French nationality and my cultural values. Indeed, one of the great successes of Europe has been its ability to maintain tremendous cultural diversity while still achieving a high level of integration.

To come back to the United Kingdom, you are right that the U.K. is not part of the euro zone for the time being, because when the treaty was signed establishing the economic and monetary union, the United Kingdom decided not to be a party to it. It is interesting to note that even though the U.K. is outside the euro zone — London being one of the most important financial markets in Europe — the "City" has in fact adopted the euro. So, the euro is indeed part of the British financial culture for the time being.

Politically, Mr. Blair's government announced that there would be a transition to the euro. The Commission is obviously following that progress with great interest. We do hope that when the time comes, the British will also be part of the euro zone, as well as the Danes, the Swedes and the Greeks.

To be perfectly frank with you and perhaps even somewhat naïve, since I have only been here for six months, I am not certain that I really agree with your conclusion. I see Canada and the European Union sharing common values, with common views on most of the current economic and political issues. Very often I have been a player, at different times during my career, on the multilateral scene at the United Nations or the WTO. Each time — and that is where I first got to know Canada, through the

Je voudrais vous souligner un dernier élément important: malgré tout ce qu'on peut dire sur la politique agricole commune, je reste frappée de voir que l'Union européenne est quand même le plus grand importateur de produits agricoles du monde. Donc cette politique agricole n'est pas si terrible que cela. Elle ne vous empêche pas d'exporter et, encore une fois, nous sommes le plus grand importateur mondial de produits agricoles.

**Le sénateur Bolduc:** Pourquoi l'Angleterre n'est-elle pas dans la zone euro? Jusqu'ici on a invoqué surtout des raisons économiques. Je pense que l'économie anglaise serait fort bien capable de se tirer d'affaire à l'intérieur de l'Europe. J'ai l'impression que les Anglais, pour des raisons culturelles, se sentent minoritaires en Europe. Je dis minoritaires non pas linguistiquement mais dans leur façon de concevoir les rôles respectifs de l'entreprise et de l'État. Ils sont moins interventionnistes, moins étatistes que les travaillistes et que la moyenne de l'Europe occidentale, c'est-à-dire l'Allemagne, la France et l'Italie. Si bien que leur réticence vis-à-vis l'euro et les réticences du reste de l'Europe vis-à-vis l'Angleterre, reflètent le même genre d'attitude que nous avons vis-à-vis l'Europe. D'après vos observations du Canada, est-ce que cela pourrait être une des raisons pour lesquelles nos relations économiques avec l'Europe ne sont pas si bonnes? Même si nos préoccupations culturelles sont acceptées par tous, d'autres raisons culturelles font que nous sommes moins interventionnistes qu'aux États-Unis. Peut-être qu'au Canada nous le sommes plus, mais je pense que nous le sommes moins que vous.

**Mme Smadja:** Il est clair que même si, comme le président l'a dit, j'ai fait une longue carrière à la commission, je garde ma nationalité française et mes valeurs culturelles. C'est d'ailleurs une des grandes réussites de l'Europe que tout en réalisant une intégration très poussée, nous arrivions à maintenir une grande diversité culturelle.

Pour revenir au Royaume-Uni, effectivement le Royaume-Uni n'est pas dans la zone euro pour l'instant parce qu'au moment de la signature du traité établissant l'union économique et monétaire, le Royaume-Uni a décidé de ne pas y entrer. Il est intéressant de voir que même si le Royaume-Uni est en dehors la zone euro — Londres étant une des places financières les plus importantes en Europe — la «City» a en fait adopté l'euro. Donc l'euro est bel et bien dans la culture financière britannique pour l'instant.

Politiquement, le gouvernement de M. Blair a annoncé une certaine transition pour aller vers l'euro. Il est évident que la commission suit cette évolution avec beaucoup d'intérêt. Nous espérons que, le moment venu, les Britanniques pourront participer aussi à la zone euro de même que les Danois, les Suédois et les Grecs.

Je vous dis franchement et en toute naïveté que je suis là seulement depuis six mois: je ne suis pas sûre de vraiment partager votre conclusion. Je vois un Canada et une Union européenne partageant des valeurs communes, avec une grande identité de vues sur la plupart des grandes questions de l'actualité économique et politique. Très souvent j'ai été un acteur, à différentes reprises dans ma carrière, sur la scène multilatérale, aux Nations Unies ou à l'OMC. À chaque fois — c'est là que j'ai



multilateral channel, rather than the bilateral one — I was struck by the tremendous commonality of views between Canada and Europe on major multilateral issues.

Probably what is still lacking is that one small step that will allow us to capitalize on those cultural and moral values and that convergence of views with respect to the major issues that are part of the international policy or trade agenda. I realize that there are still certain weaknesses or gaps to be filled. But I have not yet managed to analyze the reasons for those gaps. I have come to the conclusion that there may be something there we have not been able to capitalize on. If we succeed in capitalizing on these common values, on our common heritage and on this tremendous commonality of views, I believe we can make a significant qualitative leap forward as far as our bilateral relations are concerned.

[English]

**Senator Grafstein:** Mr. Chairman, I should like to go over the ground covered by Senator Bolduc. He and I recently returned from meeting with our American colleagues in the House of Representatives. This was a topic of discussion. If I can sum it up fairly, there is frustration on both the Canadian and the American sides about the slowness of the interest in the EU to move forward, either in conjunction with one another or on parallel tracks.

First of all, Madam Ambassador, I hope you will not take it as amiss if we are candid with you, because this committee has had a long and positive feeling about entering into a trade relationship with the EU to counterbalance the overwhelming and strong relationship in trade that we have with the United States. We are attempting, strategically, to put ourselves into a trade balance that is of strategic importance for us, the United States and for the EU, however, we are frustrated.

You commented, in response to Senator Bolduc, that we need greater efforts from Canadian operators. Let me lay down some facts to you and indicate to you that our conclusion, which I believe to be a fair conclusion, is that we are at the lowest level of the tracks in the North American or South American continents. For instance, the EU has entered into plans to conclude a free trade agreement with Mexico. The EU has given priority to its relationship with Brazil and with the other MERCOSUR nations.

The EU has entered into discussions with Chile to accelerate its trade relations with Chile, as we have done. We have a free trade agreement with Chile.

When we look at the pyramid, we see that the slowest element of it is Canada. The United States is moving a little faster. South America is moving much faster, and Mexico is moving very quickly.

d'abord connu le Canada sur le plan multilatéral avant de le connaître sur le plan bilatéral — j'étais frappée de cette très grande convergence de vues que nous avons sur les grands dossiers multilatéraux.

Il est probable que ce qui nous manque encore, c'est ce petit pas à franchir pour capitaliser ces valeurs culturelles et morales, cette grande convergence de vues sur les grands dossiers de l'agenda international politique ou commercial. Je reconnais que nous avons encore une faille, une carence à combler. Mais je ne suis pas encore parvenue à analyser les raisons de cette carence. Je suis effectivement au constat qu'il y a peut-être là quelque chose que nous ne sommes pas arrivés à capitaliser. Si nous arrivons à capitaliser sur ces valeurs communes, sur cet héritage commun, sur cette grande convergence de vues, à mon avis, nous arriverons à faire un saut qualitatif important dans nos relations bilatérales.

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, je voudrais revenir sur certains des points soulevés par le sénateur Bolduc. Lui et moi revenons d'une réunion avec nos collègues américains de la Chambre des représentants. Nous avons justement abordé cette question-là. Si je peux essayer de résumer la situation, les Canadiens et les Américains sont assez frustrés devant la réticence de l'UE à aller de l'avant, soit dans le cadre d'un projet collectif, soit sur une base parallèle.

D'abord, madame l'ambassadrice, j'espère que vous ne nous en voudrez pas si nous sommes francs avec vous, car le comité est depuis longtemps enthousiaste à l'égard de la possibilité d'entretenir des relations commerciales avec l'Union européenne qui permettent de contrebalancer nos rapports commerciaux extrêmement étroits avec les États-Unis. Du point de vue stratégie, nous visons un équilibre commercial qui revête une importance stratégique pour nous, pour les États-Unis et pour l'Union européenne, mais nous sommes frustrés.

En répondant au sénateur Bolduc, vous avez dit que nos exploitants canadiens doivent faire plus d'efforts. Je vais vous donner certains faits et vous dire aussi que notre conclusion — qui à mon avis est une conclusion juste — c'est que nous sommes au bas de la liste par rapport aux autres pays d'Amérique du Nord ou du Sud. Par exemple, l'Union européenne exécute déjà un plan visant à conclure un accord de libre-échange avec le Mexique. L'UE a décidé de donner la priorité à ses relations avec le Brésil et d'autres pays du MERCOSUR.

L'UE a également entamé des discussions avec le Chili pour faire progresser plus rapidement ses relations commerciales avec ce pays, comme nous l'avons nous-mêmes fait, d'ailleurs. Nous avons déjà conclu un accord de libre-échange avec le Chili.

Quand on regarde la pyramide, on constate que c'est avec le Canada que les progrès sont les plus lents. Aux États-Unis, les choses progressent plus rapidement. Il en va de même pour l'Amérique du Sud, et surtout pour le Mexique, où la situation évolue très rapidement.

When we look at the facts on the ground, as opposed to our shared values, we get the feeling that we are being marginalized somehow by our traditional relationship in Europe.

I conclude from this that the EU is in a very dangerous strategic position, not only with us about but also with the United States. If the United States with its robust economy decides to look north-south, as it is actively doing, as opposed to east-west, then there could be strong repercussions for the EU. That is the pessimism Senator Bolduc mentioned. It is a view I share.

Senator Grassley of Iowa, who is chairman of the subcommittee on international trade, and I are a committee of two, if you will. We are trying to see if we can foster more political will with the EU to strengthen our relationships, but we have been rebuffed. Roy MacLaren went forward with the free trade agreement of the Americas, and we were rebuffed. Minister Marchi has gone forward with an active portfolio, and we have been rebuffed. We feel that there are deep strategic issues here.

The good news is that, hopefully, with the shakeup at the EU, the institutional bias that we felt at the commissioner level might be changed with the appointment of new officers. That is the small candle in the window. We are delighted that you are here so that, perhaps, you can directly take our message back to the bureaucracy and the leadership at the EU about this.

I say this because all the facts on the ground say to us in Canada that we should be looking elsewhere as opposed to expending political capital with the EU. There are other places for us to look. We can look to China, Asia and South America, where we are actively engaged. To my mind, that would be a shame.

Ambassador, how can we move from shared values to concrete energy from the bureaucracy of the EU, to move forward on a more comprehensive basis? What specific advice do you have for this committee that we could recommend to our government as opposed to saying to our economic officers, "Get off your seats and do something"?

**Ms Smadja:** The EU-Canada trade initiative, which I mentioned and which was agreed upon at the last EU-Canada summit, last December 17 in Ottawa, was exactly the answer that both the EU and Canada decided to give to quell the frustration you just underlined. That was the answer that the EU proposed to Canada and which Canada has accepted.

After having agreed on this initiative last December, obviously, we are not in a position today to deliver all the goodies of this initiative. However, since December, we have been working quite hard on making this initiative more concrete. There have been

Quand nous examinons l'effet concret, par opposition à nos valeurs communes, nous avons la nette impression que quelque part nos relations traditionnelles avec l'Europe ont pour effet de nous marginaliser.

J'en conclus que l'UE est en position stratégique fort dangereuse, non seulement par rapport au Canada mais par rapport aux États-Unis. Si les États-Unis, avec leur économie très dynamique, décident de mettre l'accent sur les relations Nord-Sud — ce qu'ils font activement, d'ailleurs — plutôt qu'Est-Ouest, les conséquences pour l'UE pourraient être considérables. Et c'est là qu'intervient le pessimisme du sénateur Bolduc. D'ailleurs, je suis tout à fait de son avis.

Le sénateur Grassley d'Iowa, qui est président du sous-comité du commerce international, et moi-même, formons à cet égard un comité de deux membres, si vous voulez. Nous essayons de voir s'il y a moyen d'affermir la volonté politique de l'Union européenne en ce qui concerne la consolidation de nos relations, mais à cet égard, nous avons essuyé une rebuffade. Roy MacLaren a proposé un accord de libre-échange avec les Amériques, mais nous nous sommes fait rabrouer. Le ministre Marchi a proposé d'explorer activement diverses possibilités, mais une fois de plus, nous nous sommes fait rabrouer. Pour nous, tout cela soulève de profondes questions stratégiques.

L'élément positif dans tout cela, est notre espoir que le remaniement ait lieu et la nomination de nouveaux dirigeants permettront d'éliminer les préjugés institutionnels qui nous semblaient très présents chez les commissaires. C'est une petite lumière au bout du couloir. Nous sommes ravis que vous soyez là pour enregistrer notre message et le communiquer directement à la bureaucratie et aux dirigeants de l'Union européenne.

Si je vous dis cela, c'est parce que les faits concrets nous font conclure que le Canada devrait chercher ailleurs, au lieu de faire perdre le temps de ses hommes et femmes politiques dans de longues discussions avec l'UE. Nous pouvons chercher ailleurs. Nous pouvons aller voir la Chine, l'Asie et l'Amérique du Sud, où nous sommes déjà très présents. Mais à mon avis, ce serait bien dommage.

Madame l'ambassadrice, comment pouvons-nous passer des valeurs communes à des mesures concrètes de la part des bureaucrates de l'Union européenne, afin de progresser de façon plus globale? Quels conseils pouvez-vous nous donner, que nous pourrions ensuite transmettre à notre gouvernement, à part celui de dire à nos responsables économiques: «Grouillez-vous; il est temps de passer à l'action»?

**Mme Smadja:** L'Initiative commerciale UE-Canada, que j'ai mentionnée tout à l'heure et qui a fait l'objet d'un accord au dernier sommet Canada-UE le 17 décembre à Ottawa, constitue justement la réponse que souhaitait l'Union européenne et le Canada pour dissiper les frustrations que vous avez décrites. C'était la réponse que l'UE proposait au Canada, et que le Canada a acceptée.

Même si nous avons convenu de cette initiative en décembre dernier, pour le moment, nous ne sommes pas en mesure, évidemment, de répondre à toutes les attentes. Par contre, depuis le mois de décembre, nous nous efforçons de concrétiser les



many discussions between Canadian officials and European officials.

The next summit in Germany, in June, will witness some sort of endorsement by the Canadian and the European sides on the progress that is being made. At the same time, of course, it will give more direction to the experts to continue in this field.

The answer to the Canadian concern is on the table. It is being implemented and it is active.

You mentioned relations that the EU has with Mexico, Chile and Brazil. You are saying that we are moving much faster with these countries. You may be partly right. However, at the same time, I am afraid to say that you are not entirely right. You have to look at where we are starting from with these countries. We are starting from nothing. Of course, if your baseline is zero and you go to two, it is a huge leap.

When you look at where we are with Canada, and when you look at what we have been doing with EUCTI, it might be a small additional step. However, it is quite important.

The baseline of our relationship with these countries that you are talking about has to be looked at in order to have a real assessment of what we are doing.

In saying that, I am not saying that what we are doing is not important. However, it is a question of perception. We are not giving these countries things that we are refusing to give you. The opposite is true.

I understand your frustration. I appreciate very much this debate because it helps me to understand what is going on in this country and what people are expecting from us. It helps me to relay this information to my authorities.

At the same time, I believe that there may be a problem of perception. Perhaps we have to work on that.

[Translation]

**Senator Corbin:** I would like you to clarify your comments with respect to the qualified majority, as opposed to unanimity. What are the advantages of that? I am a democrat, so in principle I am not opposed to that way of doing things. Does unanimity not have the effect of strengthening the Union, as opposed to a qualified majority process that could sow seeds of dissent in certain areas?

In what areas will this new assembly be making decisions? Will it be with respect to broader, universal powers or will its decision-making power be limited to certain areas?

**Ms. Smadja:** The issue of the qualified majority as opposed to the unanimous vote is very much like the example of the glass being half full or half empty. There is no doubt that as the Union expands and increases its membership, the need to make unanimous decisions intrinsically results in a slower

différents éléments de cette initiative. Il y a eu à ce sujet de nombreuses discussions entre les représentants canadiens et européens.

Au prochain sommet, qui se tiendra en Allemagne en juin, les responsables canadiens et européens devront cautionner en quelque sorte les progrès réalisés jusqu'à présent. En même temps, ils pourront orienter l'action des experts.

La réponse aux préoccupations canadiennes est déjà sur la table. Elle est même en voie d'application et on y donne suite activement.

Vous avez parlé des relations entre l'UE et le Mexique, le Chili et le Brésil. Vous dites que nous progressons beaucoup plus rapidement avec ces pays-là. Vous avez peut-être raison en partie. Mais en même temps, je regrette d'avoir à vous dire que vous n'avez pas tout à fait raison. Il faut bien se rendre compte que dans le cas de ces pays-là, le point de départ n'est pas le même. Nous partons de zéro. Évidemment, si vous arrivez à deux après être partis de zéro, vous aurez tout de même fait des progrès énormes.

Donc, par rapport à l'état de nos relations avec le Canada, et de ce que nous avons fait dans le cadre de l'Initiative commerciale UE-Canada, vous avez peut-être l'impression qu'il s'agit d'un tout petit progrès. Or, il s'agit en réalité d'un grand progrès.

Par conséquent, les progrès que nous avons accompli dans nos relations avec ces autres pays doivent tout de même être jugés par rapport à l'état actuel de nos relations avec eux.

Cela dit, je ne veux pas dire par là que ces efforts ne sont pas importants. C'est tout simplement une question de perception. Nous n'accordons pas à ces pays-là des choses que nous vous aurions refusées. C'est plutôt l'inverse qui serait vrai.

Je comprends très bien vos frustrations. D'ailleurs, je suis contente de participer à ce débat, parce qu'il m'aide à comprendre la situation au Canada et les attentes des Canadiens vis-à-vis de nous. Je peux ainsi plus facilement transmettre cette information aux responsables appropriés.

En même temps, j'estime qu'il y a peut-être un problème de perception. Peut-être devrions-nous y travailler.

[Français]

**Le sénateur Corbin:** Je voudrais en savoir davantage sur ce que vous avez dit à propos du vote à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité. En quoi cela comporte-t-il des avantages? Je suis démocrate, donc à première vue, je ne m'oppose pas à cette façon de faire. Est-ce que l'unanimité n'a pas pour effet de renforcer davantage l'union, alors qu'une expression partagée pourrait contenir la semence de la désunion sur certains aspects?

Sur quelles décisions cette nouvelle assemblée sera-t-elle appelée à se prononcer? Est-ce que ce sera sur celles d'un pouvoir élargi, universel ou sur celles restreintes à certains domaines seulement?

**Mme Smadja:** Cette question du vote à la majorité qualifiée ou à l'unanimité est comme l'exemple des verres à moitié vide ou à moitié plein. Il est clair qu'au fur et à mesure que l'Union comporte de plus en plus de membres, le besoin de prendre toutes les décisions à l'unanimité comporte intrinsèquement un

decision-making process. On the one hand, the process takes more time because there are more of us. And if everyone has to be in agreement every time, it takes a great deal of time to achieve a compromise acceptable to all and that everyone is willing to approve.

The second major flaw associated with a requirement for unanimity in an expanding Union has to do with something we call the lowest common denominator.

In order to achieve unanimity in difficult areas, you have no choice but to compromise. So, you gradually have to lower your ambitions. It is true that not having unanimity could lead to disunity, since those who do not support the measure could distance themselves from it. It is also quite true that if, in order to achieve unanimity, you have to agree on a decision that is not very substantive and on a result that doesn't really help the EU to progress, because it is at a very low level and really represents nothing more than a consolidation of what is already in place, then you also have a problem.

For those two reasons, in order not to block or weigh down the decision-making process and avoid compromising the quality of our decisions, there is a certain determination within the Union — shared by member states, the Parliament and the Commission — to increasingly broaden those areas where decisions can be made based on a qualified majority, thereby facilitating the decision-making process without compromising the substantive nature of our discussions. Of course, one of the fundamental elements of the decision-making process within the European Union is that even if you vote against, the decision applies to everyone equally. That is very important.

Initially, the powers of the European Parliament were mainly budgetary. In 1993, when an amendment to our treaties came into effect, notably the Maastricht Treaty, we introduced a process of joint decision-making. In a certain number of areas which has been limited thus far — for example, the environment — Parliament was on an equal footing with the responsible Council of Ministers and involved in the legislative process. Thus a Commission proposal had to be concurred in by both the Parliament and the Council of Ministers, rather than just by the Council of Ministers with an opinion from the European Parliament. This is truly a joint decision-making process, with both institutions approving proposals that come forward.

The Treaty of Amsterdam broadens the number of areas. The areas where the Parliament will have joint decision-making powers are no longer limited to the environment and the domestic market. As I recall, transportation and social policy, particularly employment issues, are now also subject to joint decision-making. The European Parliament will be entering the legislative process on almost an equal footing with member states.

**Senator Corbin:** How does your delegation operate here in Canada? Is everything centered here in Ottawa or do you also have representatives in the provinces?

phénomène de ralentissement de la prise de décision. D'une part, cela prend plus de temps parce qu'on est plus nombreux. S'il faut à chaque fois que tout le monde soit d'accord, cela prend beaucoup de temps pour arriver à un compromis acceptable pour tous et que tout le monde puisse l'approuver.

Le deuxième handicap de l'unanimité dans une union qui s'élargit est ce que nous appelons le plus petit dénominateur commun.

Pour arriver à faire l'unanimité sur des sujets difficiles, vous devez forcément faire des compromis. Vous devez donc, au fur et à mesure, abaisser la barre de vos ambitions. Il est vrai que ne pas avoir d'unanimité pourrait contenir le ferment d'une désunion puisque ceux qui n'ont pas appuyé la mesure pourraient se distancer. Il est également vrai que si pour obtenir l'unanimité, vous devez vous mettre d'accord sur une décision pas très substantielle et sur un résultat qui ne fait pas vraiment avancer l'union parce que c'est à un niveau très bas et que cela représente simplement la consolidation de ce qui existe, il y a également un problème.

Pour ces deux raisons, pour ne pas freiner et alourdir le processus de décision et pour ne pas faire courir de risques à la qualité de nos décisions, il y a une certaine volonté au sein de l'union — partagée à la fois par les États membres, le Parlement et la Commission — pour élargir de plus en plus les domaines où les décisions pourraient être prises à la majorité qualifiée, ce qui permettrait d'y arriver plus facilement et de ne pas faire de brèche à la substance des discussions. Étant entendu qu'un des éléments fondamentaux du processus décisionnel au sein de l'union est que même si vous avez voté contre, la décision adoptée est applicable à tout le monde de la même façon. C'est très important.

Au départ, le Parlement européen avait surtout des pouvoirs dans le domaine budgétaire. En 1993, lorsqu'un des amendements à nos traités est entré en vigueur, notamment au Traité de Maastricht, nous avons introduit la procédure de codécision. Dans un certain nombre de domaines qui a été réduit jusqu'à présent, par exemple, l'environnement, le Parlement était sur le même pied d'égalité que le Conseil des ministres responsable et impliqué dans le processus législatif. Ainsi une proposition de la Commission devait recevoir à la fois l'accord du Parlement et l'accord du Conseil des ministres, donc pas seulement l'accord du Conseil des ministres avec un avis du Parlement européen. C'est vraiment une codécision, deux branches institutionnelles qui approuvent.

Le Traité d'Amsterdam augmente le nombre de secteurs. Les secteurs pour lesquels le Parlement a la codécision ne sont plus seulement limités à l'environnement et au marché intérieur. Si mes souvenirs sont exacts, le domaine des transports, le domaine social, notamment les questions d'emploi, sont maintenant aussi du domaine de la codécision. Le Parlement va entrer dans le processus législatif quasiment sur un pied égal avec les États membres.

**Le sénateur Corbin:** Comment votre délégation est-elle organisée ici au pays? Est-ce que tout est centré à Ottawa ou avez-vous des représentants dans les provinces?



**Ms. Smadja:** No, we only have an office here in Ottawa. The major challenge, as far as I'm concerned, is the size of your country. We try to travel as much as our budget will allow, although travel is costly. We are not alone. We represent the European Commission, but we work hand in hand with our member state colleagues represented here — not only the embassies, but also consuls general and chambers of commerce. In other words, even though our office is located in Ottawa, we work as a family, if you will, with our member states and their representatives here, trying to provide as much assistance as we can.

**Senator Losier-Cool:** There has been quite a bit of lobbying to have the debts of poor countries eliminated. I have been very much involved with the poor countries, particularly in Africa. Could you comment on the introduction of the euro? Will it have an impact on that lobbying effort with respect to poor countries?

Secondly, I would like to know what the position of the CFA franc is in relation to the euro? Do Africans feel they have their own currency, in a way, and what impact could that have on the informal sector?

**Ms. Smadja:** The European Union has a long tradition of relations with African countries, as well as with the Caribbean and the Pacific Rim and we have a whole series of policies that go back as far as colonial times. We very much want to maintain those special ties to developing countries and preserve our development assistance policy.

When we launched the euro, we paid close attention to the potential repercussions of the euro on developing countries. We don't have all the answers yet, but we are working on it. It is clear that the countries that may be most directly affected are African countries that currently use the CFA franc.

As for the relationship between the euro and the CFA franc, if you're interested, I could send you a paper we released several months ago. I won't give you all the details here, but I can certainly send it to you. We have indeed given that relationship some thought. At this stage, it is probably premature to say that those countries will adopt the euro, because in order to be eligible to use the euro, some fairly stringent criteria with respect to fiscal consolidation must be met. We are considering mechanisms that would ensure that countries using the CFA franc will not be prejudicially affected if the value of the euro fluctuates on international foreign exchange markets.

The euro per se has no impact on debt elimination. The euro was not designed to eliminate a debt or to contribute to its elimination. Those are two completely separate problems. Indeed, the euro is a newborn child, if you will; we are still in the lab monitoring its reactions. However, one thing for sure: through the diversification that it brings to capital markets, the euro is definitely helping some countries, particularly developing countries, to improve their debt servicing, and because the euro is a fairly stable currency, debt service is subject to fewer

**Mme Smadja:** Non, nous sommes uniquement à Ottawa. Le plus grand défi pour moi est la grandeur de votre pays. Nous essayons de nous déplacer dans la mesure de nos moyens budgétaires parce que les voyages coûtent cher. Nous ne sommes pas seuls. Nous représentons la Commission européenne, mais nous travaillons main dans la main avec nos collègues des États membres représentés ici, non seulement les ambassades mais aussi les consuls généraux, les chambres de commerce. Autrement dit, bien que notre bureau soit seulement à Ottawa, nous travaillons quand même en famille, si je peux me permettre cette expression, avec nos États membres et leurs représentants sur place en essayant d'aider au maximum.

**Le sénateur Losier-Cool:** Présentement, il existe un lobbying assez important sur l'élimination de la dette dans les pays pauvres. Je me suis beaucoup impliquée auprès des pays pauvres, surtout en Afrique. Pourriez-vous me commenter l'arrivée de l'euro? Est-ce que cela peut influencer ce lobbying vis-à-vis les pays pauvres?

Deuxièmement, j'aimerais savoir où est rendu le CFA vis-à-vis de l'euro? Est-ce que les Africains pensent avoir leur propre argent, si on peut dire, et comment cela peut-il influencer le secteur informel?

**Mme Smadja:** L'Union européenne a une longue tradition de relations avec les pays d'Afrique, mais aussi avec les Caraïbes et les pays du Pacifique et nous avons vraiment toute une série de politiques qui remontent même au temps de la colonisation. Nous avons vraiment beaucoup à cœur de conserver ces liens très privilégiés avec les pays en développement et de conserver cette politique d'assistance au développement.

Lorsque nous avons lancé l'euro, nous avons été très attentifs aux répercussions que pourrait avoir l'euro sur les pays en développement. Nous n'avons pas encore trouvé toutes les solutions, mais nous sommes en train de travailler là-dessus. Il est clair que les pays qui peuvent être touchés plus directement sont évidemment les pays d'Afrique qui ont le franc CFA.

En ce qui concerne la relation entre l'euro et le franc CFA, si cela vous intéresse, je pourrais vous envoyer un document que nous avons émis il y a quelques mois. Je ne vais peut-être pas entrer dans les détails ici, je me permettrai de vous l'envoyer. Effectivement, nous avons bien pensé à cette relation. À ce stade, il est probablement prématuré de dire que ces pays rentreront dans l'euro parce que pour être éligible à l'euro, des critères assez importants d'assainissement des finances publiques sont requis. Nous avons en tête des mécanismes pour que ces répercussions n'affectent pas négativement les pays de la zone CFA, s'il y a fluctuation de l'euro sur le marché d'échanges internationaux.

L'euro en tant que tel n'a pas d'impact sur l'élimination de la dette. L'euro n'est pas conçu pour éliminer la dette ou pour contribuer à son élimination. Ce sont deux problèmes distincts. Certes, l'euro est un nouveau-né; on est encore au laboratoire en train de voir comment il réagit. Mais une chose est sûre, par la diversification qu'il apporte sur le marché des capitaux, il est clair que l'euro aide les pays, notamment ceux en voie de développement, à assurer un meilleur service de leur dette, car justement, l'euro étant une monnaie assez stable, il y a moins de

fluctuations. At this stage, that is all I can say about the euro and debt elimination.

In the long run, the euro will allow indebted countries to better service their debts. If we take that argument a little further with respect to the complex problem of debt elimination, the euro, and particularly Euroland — in other words, the eleven countries — now have common external representation to speak on behalf of the euro zone. That may have a little more impact in international discussions, particularly at the Paris Club, relating to debt elimination. There you have eleven countries that could take the same position and that would therefore weigh more heavily in the balance when it comes time to make decisions about debt.

**Senator Losier-Cool:** Is it now possible to obtain coins or bills in that currency?

**Ms. Smadja:** In terms of both bills and coins in euro dollars, legally they will only be put into circulation in January of 2002. In the meantime, those bills and coins are being produced by the eleven countries' national mints in the utmost secrecy and very tight security to avoid the appearance of false currency on January 1, 2002.

For the time being, the currency does not exist, but we know what it will look like. An agreement has already been reached by all the countries, one sanctioned by regulations, whereby the various bills and coins will all have to be approved, including the colour, size and designs.

[English]

**The Chairman:** You have succeeded in whetting our curiosity. Thank you for appearing before this committee.

Honourable senators, we will now revert to our NATO reference.

Our next witness is Professor Irwin Cotler from McGill University. He is competent in many fields of law, but has been very active as an international human rights lawyer.

Professor Cotler was appointed as an Officer of the Order of Canada in 1992. At that time, where he was cited for what was called his "extraordinary contribution to the cause of human rights." He is the only Canadian elected to the Paris-based Académie universelle des cultures. He is the first recipient of the Justice Walter Tarnopolsky Memorial Medal, awarded jointly by the Canadian Bar Association, the Canadian Judges Association, the Canadian Association of Law Teachers, and the International Commission of Jurists.

Several legal questions arise as a result of our NATO peacekeeping reference. There is the question of the status of the present NATO peacekeeping operation in Yugoslavia/Kosovo, and the United Nations Charter. There is the question of the Canadian Parliament's role in the authorization of an operation such as the one now going on in Yugoslavia/Kosovo. There is also the question of the involvement of NATO in its peacekeeping undertaking, insofar as human rights are concerned.

fluctuations dans le service de leur dette. À ce stade, c'est la seule chose que je voulais dire sur l'euro et la dette.

À terme, l'euro va apporter un meilleur service de la dette aux pays qui ont une dette. À la limite, si on pousse le raisonnement par rapport au problème complexe de l'élimination de la dette, l'euro et notamment l'Euroland, donc les 11 pays, ont une représentation extérieure commune pour parler au nom de la zone euro. Cela peut avoir un peu plus d'impact dans les discussions internationales, notamment au Club de Paris, en matière d'élimination de la dette. Vous avez 11 pays qui pourraient avoir la même position et donc qui pourraient peser un peu plus lourd dans la balance quand vient le temps de prendre des décisions concernant la dette.

**Le sénateur Losier-Cool:** Est-il possible actuellement de se procurer des pièces ou des billets de cette monnaie?

**Mme Smadja:** Non, parce que aussi bien pour les billets que les pièces en libellés euro, il est prévu juridiquement qu'ils ne soient en circulation qu'en janvier 2002. Entre-temps, ces billets et ces pièces sont en train d'être fabriqués par les monnaies nationales des 11 pays dans le plus grand secret et avec énormément de mesures de sécurité pour éviter l'apparition de fausse monnaie au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Pour l'instant, la monnaie n'existe pas, mais nous savons à quoi elle va ressembler. Il y a déjà eu accord entre tous les pays, le tout sanctionné par des règlements, où les différents billets et les différentes pièces auront ont été agréés, ainsi que la couleur, la dimension ou les dessins qui y figureront.

[Traduction]

**Le président:** Vous avez réussi à piquer notre curiosité. Merci infiniment de votre présence.

Honorables sénateurs, nous reprenons notre examen des questions liées à l'OTAN.

Notre prochain témoin est le professeur Irwin Cotler de l'Université McGill. Il est compétent dans de nombreux domaines du droit, mais son grand domaine de spécialisation est les droits de la personne sur le plan international.

M. Cotler a été nommé Officier de l'Ordre du Canada en 1992, année où on lui a rendu hommage pour sa «contribution extraordinaire à la cause des droits de l'homme». Il s'agit du seul Canadien à avoir été élu à l'Académie universelle des cultures qui est basée à Paris. Il a également le premier lauréat de la Médaille commémorative du juge Walter Tarnopolsky, qui est décernée conjointement par l'Association du Barreau canadien, l'Association canadienne des juges, l'Association canadienne des professeurs de droit et la Commission internationale de juristes.

Plusieurs questions juridiques découlent de notre ordre de renvoi relatif aux opérations de maintien de la paix de l'OTAN. Il y a tout d'abord la question de l'état actuel de l'opération de maintien de la paix menée sous l'égide de l'OTAN en Yougoslavie ou au Kosovo et de la Charte des Nations Unies. Il y a aussi la question du rôle du Parlement canadien pour ce qui est d'autoriser une opération comme celle qui est actuellement en cours au Kosovo. Il y a aussi la question du rôle de l'OTAN dans



Professor Cotler, I invite you to address the committee on the field or fields that interest you most. Then I know that members of the committee will have questions.

**Professor Irwin Cotler, Faculty of Law, McGill University:** Mr. Chairman, I did bring some copies of my submission, but I do not intend to read it or to burden you with either its length or substance in any detail. Instead, I will summarize its essence and be open to questions, particularly on the human rights issues.

We meet today to discuss human rights questions against this backdrop of the war in Kosovo which has developed a certain ritualistic rhetoric or feel about it.

Indeed, after two months of NATO bombing, the daily rhetoric evokes the feeling that, the more things change, the more they stay the same. Every day, we see Mr. Shea, the NATO spokesman, mount the podium in Brussels, accompanied usually by a military spokesperson, and catalogue the daily successes of NATO aerial sorties, together with the ritualistic disclaimer or apology for what has come to be called “collateral damage,” that is, attacks on civilian targets. Equally, every day, NATO officials seek to document and detail the ongoing war crimes and crimes against humanity of Slobodan Milosevic and his associates as a kind of justification for these attacks. Every day, Yugoslav officials denounce, in turn, the “barbarity,” as they put it, of the NATO aggression. Every day, CNN shows pictures of refugee hordes moving across the border or crammed into refugee camps. Every day, the media report new diplomatic progress that turns out to be very little progress at all. So it goes.

I mention this, Mr. Chairman, because this daily ritual, which now has a certain sense of déjà vu or “plus ça change, plus c’est la même chose,” runs the risk of inuring us to the daily human tragedy, to the faces behind the statistics, to the reality behind the images. It runs a risk for NATO forces involved — and that includes us — of being involved in a war on automatic pilot. For us as parliamentarians or citizens of a NATO country engaged in this war, it runs the risk of a kind of psychic closure, a compassion fatigue or disconnect, where this horrific war tends to develop the semblance of a high-tech Nintendo game, where, after watching the same game over and over, we turn away, having learned little and having done less.

Today is no exception, perhaps a little more of the same: more reports of Serbian atrocities; more reports of NATO bombings of civilian targets, almost ritualistic now; more reports of fleeing refugees.

les opérations de maintien de la paix, surtout sous l’angle de la protection des droits de la personne.

Monsieur Cotler, je vous invite maintenant à nous parler des questions qui vous intéressent le plus. Je sais que les membres du comité auront certainement des questions à vous poser.

**M. Irwin Cotler, professeur, faculté de droit, Université McGill:** Monsieur le président, j’ai amené des copies de mon mémoire, mais je n’ai pas l’intention de le lire et de vous imposer ainsi une longue déclaration ou des détails trop nombreux. Je me contente plutôt de vous en faire le résumé, quitte à répondre ensuite à vos questions, notamment sur les questions liées aux droits de la personne.

Nous sommes réunis aujourd’hui pour discuter de questions liées aux droits de la personne, et ce, avec comme toile de fond la guerre au Kosovo à laquelle s’associe un discours rhétorique et rituel.

En effet, après deux mois de bombardements organisés par l’OTAN, le discours quotidien des uns et des autres nous donne l’impression que plus ça change, plus c’est la même chose. Tous les jours, le porte-parole de l’OTAN, M. Shea, monte sur l’estrade à Bruxelles, accompagné le plus souvent d’un porte-parole militaire, pour énumérer les succès quotidiens des vols exécutés par les avions de l’OTAN, de même que les excuses ou le désaveu habituel relativement à ce qu’on appelle les «dommages de guerre indirects», c’est-à-dire les attaques contre des objectifs civils. De même, tous les jours les représentants de l’OTAN cherchent à documenter et à présenter en détail les crimes de guerre et crimes contre l’humanité de Slobodan Milosevic et de ses acolytes pour justifier en quelque sorte ces attaques. Tous les jours, les porte-parole yougoslaves dénoncent à leur tour la barbarie, comme ils le disent, de l’agression de l’OTAN. Tous les jours, CNN présente des images de grandes foules de réfugiés qui passent à la frontière ou qui vivent les uns sur les autres dans des camps de réfugiés. Tous les jours, les médias nous signalent des progrès sur la voie diplomatique qui s’avèrent être des progrès tout à fait minimes. Et tous les jours, c’est la même chose.

Si j’en parle, monsieur le président, c’est parce que ce rituel quotidien, qui nous donne à présent un sentiment de déjà-vu ou encore nous rappelle que «plus ça change, plus c’est la même chose», risque de nous rendre insensibles à la tragédie humaine dont nous sommes témoins tous les jours, aux personnes cachées derrière les statistiques, et à la réalité que cachent les images. Il présente le risque pour les forces de l’OTAN qui y participent — et cela comprend chacun d’entre nous — de nous faire vivre cette guerre en pilote automatique. Pour nous les parlementaires ou citoyens d’un pays de l’OTAN qui participe à la guerre, il y a un risque de non-disponibilité psychique, d’endurcissement ou de décrochage, si cette guerre atroce commence à ressembler à un jeu Nintendo high-tech que nous regardons sans cesse pour éventuellement nous en désintéresser complètement, sans avoir fait ou appris quoi que ce soit.

Aujourd’hui, c’est le même scénario: on signale encore des atrocités serbes; des bombes lâchées par l’OTAN qui auraient atteint des objectifs civils, une information presque ritualiste; et des réfugiés en fuite.

With this ritualistic, almost immobilizing backdrop in mind, I would like to deal briefly with the following themes and try to organize my remarks around them seriatim. Given the knowledge of the people here, and given the time constraints, I purport to speak telegraphically and I am prepared to respond to any questions you may have on any of these themes. They are all anchored in a human rights perspective or sensibility, or what might be called international human rights law, broadly speaking, and international humanitarian law in particular.

The themes are: 1) Kosovo: From systemic discrimination to ethnic cleansing — anatomy of a tragedy foretold; 2) Kosovo: The Holocaust as metaphor; 3) Was intervention by NATO in Kosovo valid? An inquiry into NATO, humanitarian intervention and international law; 4) Kosovo, NATO bombing and international humanitarian law; 5) The rights of Kosovar Albanian refugees; and, finally, what have we learned and what must we do?

I shall first address Kosovo from system discrimination to ethnic cleansing — anatomy of a tragedy foretold. A proper appreciation of where we are in the Kosovo crisis and what we must do should begin with an understanding of how we got here.

Regrettably, most of the analysis focuses on Kosovo in 1998-99, on the ethnic cleansing and NATO's intervention, and even more on the daily ritual. What is happening in Kosovo in 1999 can only be understood in terms of appreciating what was happening in Kosovo in 1989 and since.

In a word, what we have had in Kosovo since 1989 has been the politics of exclusion: systemic discrimination against the Albanian minority, quiet deportations of Kosovar Albanians began in the early 1990s, and a full-scale, ethnically-based apartheid.

On pages 2 and 3 of my submission, I describe the character of that ethnically-based apartheid. Parenthetically, I submitted that as an appendix to my submission today. I wrote to Minister Lloyd Axworthy on April 16, 1996, setting forth the particulars of the ethnically-based apartheid. At that time, I asked the government, as I have been doing since 1989, to take the necessary initiatives in order to foreclose the kind of situation in which we now find ourselves, and in which we are making judgments based on the time frame of 1999. We are seeing atrocities by the Serbians, on the one hand, and by NATO intervention, on the other, without learning the lessons of what might have been the case had we moved since 1989 and not only belatedly in 1999.

In my paper from pages 4 to 6, I set forth specific recommendations that were made to the Canadian government, to the United Nations, to NATO and the contact group, related to economic initiatives, diplomatic initiatives, and political initiatives that ought to have been and could have been taken to foreclose and pre-empt the kind of situation in which we now find ourselves.

Sur cette toile de fond rituelle qui a presque un effet paralysant, je voudrais aborder les thèmes suivants et essayer de présenter en série mes remarques autour de ces différents thèmes. Vu le niveau de connaissances des participants et le manque de temps, je vais me contenter de vous en faire un résumé; je suis évidemment prêt à répondre à toutes vos questions sur ces divers thèmes. Tous s'articulent autour des droits de la personne ou plus généralement de ce qu'on pourrait appeler le droit international en matière de droits de la personne, et du droit humanitaire international, en particulier.

Les thèmes sont donc les suivants: 1) le Kosovo: De la discrimination systématique à la purification ethnique: anatomie d'une tragédie prévisible; 2) Le Kosovo: L'Holocauste en tant que métaphore; 3) L'intervention de l'OTAN au Kosovo était-elle justifiée? Enquête sur l'OTAN, l'intervention humanitaire et le droit international; 4) le Kosovo: Les bombardements de l'OTAN et le droit humanitaire international; 5) Les droits des réfugiés albanais du Kosovo; et enfin, qu'avons-nous appris et que faut-il faire?

Je m'attaque tout d'abord au premier thème, soit Le Kosovo: depuis la discrimination systématique à la purification ethnique: Anatomie d'une tragédie prévisible. Pour bien comprendre où nous en sommes actuellement dans la crise du Kosovo et ce qu'il faut faire, il faut d'abord comprendre le fond du problème.

Malheureusement, l'analyse faite actuellement met surtout l'accent sur la situation au Kosovo en 1998-1999, c'est-à-dire sur la purification ethnique, l'intervention de l'OTAN et encore plus sur le rituel quotidien. Mais il n'est possible de comprendre la situation au Kosovo en 1999 qu'en analysant en profondeur la situation en 1989 et la façon dont elle a évolué depuis.

En un mot, nous assistons au Kosovo depuis 1989 à une stratégie politique axée sur l'exclusion: la discrimination systématique contre la minorité albanaise, l'expulsion en douce de Kosovars-Albanais dès les années 90, et l'apartheid axé sur l'ethnie à grande échelle.

Aux pages 2 et 3 de mon mémoire, je décris la nature de cet apartheid axé sur l'ethnie. À titre d'information, je joins à mon mémoire en annexe une lettre que j'ai transmise au ministre Lloyd Axworthy le 16 avril 1996 où je décris en détail cet apartheid ethnique. En même temps, j'ai demandé au gouvernement, comme je le fais depuis 1989, de prendre les mesures nécessaires pour éviter la situation dans laquelle nous nous retrouvons actuellement, où nous portons des jugements en nous appuyant sur la situation en 1999. Nous observons les atrocités des Serbes, d'une part, et des forces de l'OTAN, d'autre part, sans tirer les enseignements d'une situation que nous aurions pu corriger dès 1989, si nous n'avions pas attendu jusqu'à maintenant pour agir.

Aux pages 4 à 6 de mon mémoire, je présente des recommandations précises faites au gouvernement canadien, aux Nations Unies, à l'OTAN et aux groupes de contact sur des initiatives d'ordre économique, diplomatique et politique qui auraient dû et auraient pu être prises pour éviter qu'on se trouve dans notre situation actuelle.



Regrettably, these actions for the most part, as set forth in my paper from pages 4 to 6, were not taken. Slobodan Milosevic has yet to be indicted as a war criminal, though responsible for the genocide in Bosnia, even leaving aside the war crimes and crimes against humanity in Kosovo. It is not surprising that Milosevic should consider that he could wage the policy and practice of apartheid, ethnic cleansing and criminal violence in Kosovo with impunity.

That brings me to my second theme: Kosovo: The Holocaust as metaphor. One of the more disturbing and misleading narratives of the Kosovo tragedy, is the invocation of holocaust imaging as a kind of emblem by protagonists and perpetrators, victims and bystanders, commentators and critics, the whole replete with a kind of manipulative symbolism, false equivalencies, and a failure of memory. That is dealt with on pages 7 to 9 of my submission.

The problem with this use of the Holocaust as metaphor is that, while Kosovo is a compelling humanitarian tragedy, replete with serious criminal violations of human rights, it is not a holocaust. Kosovo refugees suffer terribly as refugees, but in the Holocaust to be a refugee was to have a privileged status, to be a step ahead of death. In Kosovo, expulsions are to Albania or Macedonia. In the Holocaust, deportations were to planet Auschwitz.

Indeed, to suggest, as leaders in NATO have done to justify its bombing, that Kosovo is another holocaust, runs the risk of trivializing the Holocaust, while at the same time minimizing the evil of Kosovo. For if Kosovo is a holocaust, then the Holocaust is like Kosovo, which means that, in the Holocaust, there were no gas chambers, no death camps, no final solution to kill every Jew everywhere simply because they were Jews.

Similarly, to require of Kosovo that it be a holocaust in order to characterize it as radical evil, is to deny its essential evil, even if it is not a holocaust. For while it may not be that radical evil of the Holocaust, what is happening there — forced detentions, disappearances, expulsions, deportations, rape and murder — is evil enough.

To conclude on this point, invoking the Holocaust to justify humanitarian intervention in Kosovo today by NATO tends to result more from a failure of memory than from a parallel analogy. Bosnia and not the Holocaust is the metaphor and message for Kosovo. For it was the criminal indifference and silence by NATO in Bosnia from 1991 to 1995, and in Kosovo for a decade now, that allowed Milosevic to develop, refine and perfect the policy and practice of murderous ethnic cleansing.

Malheureusement, la grande majorité de ces mesures, comme je l'explique dans mon mémoire aux pages 4 à 6, n'ont jamais été prises. Slobodan Milosevic n'a toujours pas été inculpé de crimes de guerre, même s'il est responsable du génocide en Bosnie, sans même parler des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité qu'il a commis au Kosovo. Il n'est guère surprenant que Milosevic ait l'impression de pouvoir appliquer impunément sa politique d'apartheid, de purification ethnique et de violence criminelle.

Voilà qui m'amène à mon deuxième thème: Le Kosovo: L'Holocauste en tant que métaphore. L'un des aspects les plus troublants et trompeurs de la tragédie du Kosovo est l'évocation de l'image de l'Holocauste par les protagonistes et les auteurs des crimes, les victimes et les spectateurs, les commentateurs et les critiques, cet emblème accepté de tous s'appuyant sur un symbolisme manipulateur, de fausses équivalences et un défaut de mémoire. Il en est question aux pages 7 à 9 de mon mémoire.

Si l'Holocauste en tant que métaphore pose problème en l'occurrence, c'est parce que la situation au Kosovo, tout en constituant une tragédie humaine incontestable, qui s'accompagne de graves violations criminelles des droits de la personne, n'est pas un holocauste. Les réfugiés du Kosovo ont certes connu d'atroces souffrances, mais pendant l'Holocauste, être réfugié, c'était jouir d'un statut privilégié qui vous permettait d'échapper à la mort. Au Kosovo, les personnes expulsées sont envoyées en Albanie ou en Macédoine. Durant l'Holocauste, les victimes des expulsions se sont retrouvées à Auschwitz.

Prétendre ainsi, comme l'ont fait les dirigeants de l'OTAN pour justifier les bombardements, qu'on peut assimiler la situation au Kosovo à un autre holocauste, risque de banaliser l'Holocauste, tout en minimisant les conséquences funestes des actes commis au Kosovo. Car si la situation au Kosovo correspond à un holocauste, on doit pouvoir assimiler l'Holocauste à la situation au Kosovo, ce qui veut dire que dans l'Holocauste il n'y a pas eu de chambres à gaz, il n'y a pas eu de camps de mort, et il n'y a pas eu de solution finale consistant à tuer tous les juifs, simplement parce qu'ils étaient juifs.

De même, exiger, afin de décrire sa nature maléfique, que la situation au Kosovo soit considérée comme un holocauste revient à nier sa véritable nature, même s'il ne s'agit pas d'un holocauste. Bien qu'elle ne soit pas aussi extrême que l'Holocauste, la situation au Kosovo — les détentions forcées, les disparitions, les expulsions, le viol et le meurtre — constitue déjà une abomination.

Pour conclure sur ce point, le fait d'évoquer l'image de l'Holocauste pour justifier l'intervention humanitaire de l'OTAN au Kosovo semble résulter davantage d'un défaut de mémoire que d'une analogie parallèle. C'est la Bosnie, et non l'Holocauste, qu'il faut choisir comme métaphore et comme point de départ du message que nous voulons transmettre au sujet du Kosovo. Car c'est l'indifférence criminelle et le silence des responsables de l'OTAN en Bosnie entre 1991 et 1995, et encore au Kosovo depuis une dizaine d'années, qui ont permis à Milosevic d'élaborer, de raffiner et de perfectionner sa politique et sa pratique de purification ethnique meurtrière.

I will provide two of many examples that could be given. Serbian troops under Milosevic's command succeeded in cleansing more than 70 per cent of Bosnian territory in six weeks in the spring of 1992. There was no intervention by NATO. While Serbian General Ratko Mladic, who continues to be interviewed regularly by CNN, expelled some 25,000 women, children and old people from Serbia, and murdered some 7,000 fighting-age men in less than a week in July 1995, in Bosnia, as NATO and the world regrettably watched and did nothing.

Remembrance and reality of the Holocaust need not be diminished and distorted to justify interventions in Kosovo today. The remembrance and reality of Bosnia and Milosevic's non-indictment as a war criminal for those war crimes and crimes against humanity in Bosnia as well as in Kosovo is lesson enough.

My third theme is: Was intervention by NATO in Kosovo valid? Here, in my inquiry into NATO humanitarian intervention and international law, I have provided some conceptual backdrop that goes directly to these specific and express legal issues.

In a recent CBC special that some of you may have seen on "Canada at War," and in the ongoing debate about the wisdom of the NATO bombing campaign in Canada, one underlying question continues to assert itself and it is of particular relevance to this body here. It is: Is the NATO action legal?

In a country like Canada where international law has emerged as an organizing idiom of Canadian foreign policy, to our country's credit, and inhabits Canadians' psyche, the debate about the legality of the bombing may well influence the debate about its wisdom, and policy.

Critics of NATO's bombing campaign anchor their indictment in the UN charter, the fulcrum of international law, and which our country has held out as being the lynchpin of our foreign policy. In a word, critics argue that the bombing is a violation of the UN's charter, prohibition against the use of force against a member state of the United Nations, particularly as that member state has not attacked any other; that any exception to this fundamental principle would require express authorization by the UN Security Council which was neither sought nor secured; and that the bombing sought to coerce Yugoslavia to sign the Rambouillet peace agreement, is in violation of the Vienna Treaty Convention prohibiting the use of force for this purpose.

The NATO argument is anchored in what might be called the old/new "doctrine of humanitarian intervention," which historically mandated intervention whenever there existed a pattern of gross violations of human rights that shocked the conscience of mankind. Today, the now refined doctrine authorizes — and some would argue even requires — intervention if the following conditions are met. I am at page 12 of my

Je vais vous citer deux exemples parmi de nombreux autres. Les troupes serbes, sous la direction de Milosevic, ont réussi à purifier plus de 70 p. 100 du territoire bosniaque au cours d'une période de six semaines au printemps de 1992. L'OTAN n'est pas intervenu. Pendant que le général serbe Ratko Mladic, qui continue d'être interviewé régulièrement par CNN, expulsait quelque 25 000 femmes, enfants et vieillards de Serbie et tuait quelque 7 000 hommes mobilisables en moins d'une semaine en juillet 1995 en Bosnie, malheureusement, l'OTAN et le reste du monde le voyait faire mais ne faisait rien.

Il n'est pas nécessaire de diminuer et de déformer nos souvenirs et la réalité de l'Holocauste simplement pour justifier l'intervention actuelle au Kosovo. Nos souvenirs et la réalité de la Bosnie, et la non-inculpation de Milosevic pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité en Bosnie et au Kosovo constituent déjà une leçon suffisante.

Mon troisième thème est le suivant: L'intervention de l'OTAN au Kosovo était-elle justifiée? Là, dans mon analyse de l'intervention humanitaire de l'OTAN dans le contexte du droit international, j'explique les concepts qui sont sous-jacents aux questions juridiques spécifiques.

Dans une récente émission spéciale intitulée «Canada at War», présentée par le réseau anglais de la SRC, que certains d'entre vous ont peut-être vue, et dans le débat actuellement en cours au Canada sur l'opportunité de la campagne de bombardement aérienne de l'OTAN, une question fondamentale qui revêt une importance particulière pour le comité est celle de savoir si les mesures que prend l'OTAN sont légales.

Dans un pays comme le Canada où le droit international s'impose comme base d'organisation de la politique étrangère canadienne, ce qui est tout à notre honneur, et habite la psyché des Canadiens, le débat sur la légalité des bombardements est susceptible d'influencer le débat sur l'opportunité de cet acte et la politique qui le sous-tend.

Les rétracteurs de la campagne de bombardement de l'OTAN s'appuient pour attaquer cette initiative sur la Charte de l'ONU, pivot du droit international, que notre pays a toujours présentée comme la clé de voûte de notre politique étrangère. Les critiques prétendent essentiellement que ces bombardements constituent une violation de la Charte de l'ONU qui interdit le recours à la force contre un État membre des Nations Unies, surtout si ce dernier n'a pas attaqué un autre État membre; que toute exception à ce principe fondamental exige l'autorisation expresse du Conseil de sécurité de l'ONU, autorisation qui n'a été ni demandée ni obtenue; et que les bombardements avaient pour objet de forcer la Yougoslavie à signer l'accord de paix de Rambouillet, ce qui constitue une violation de la Convention de Vienne interdisant l'emploi de la force à cette fin.

La position de l'OTAN s'appuie sur ce qu'on pourrait appeler l'ancienne ou la nouvelle «doctrine de l'intervention humanitaire», qui autrefois autorisait l'intervention dès lors qu'on observait une série de graves violations des droits de la personne qui ont révolté la conscience de l'homme. Cette doctrine depuis lors peuafinée autorise à présent — et certains diraient même qu'elle l'exige — l'intervention si les conditions suivantes ne sont



submission where I set forth the conditions that would presumably authorize intervention by NATO and which NATO has relied upon for that intervention.

First, there must be evidence of widespread and systematic war crimes and crimes against humanity such as ethnic cleansing involving mass expulsions, murders, rape and forced detentions. Second, the UN Security Council has determined that this international criminality does indeed constitute a threat to international peace and security. Third, all appeals to the human rights violator state to cease and desist from its criminal conduct have been unavailing. Fourth, all other remedies — economic, political and diplomatic — have been tried and found wanting. Finally, the use of force is “proportionate” to the objectives sought to be secured.

NATO has argued that not only does its humanitarian intervention meet all of these conditions, but that the UN Charter and the doctrine of state sovereignty cannot be used as a cover for the killing of one's own citizens; that the Security Council and recent international jurisprudence from the International Criminal Tribunal regarding the former Yugoslavia and Rwanda have determined that the doctrine of humanitarian intervention applies to internal as well as to international conflict; that the cases of intervention in Haiti, Somalia, Rwanda and Iraq only reinforce this view; and, most important, that the UN Security Council has determined under its Chapter VII authority that the Kosovo situation constitutes a threat to international peace and security and, by a 12-3 vote, overwhelmingly rejected a resolution that the bombing was illegal. Indeed, only the threat of a Russian veto prevented the specific authorization for the bombing. One proceeds on this basis with respect to the authorization regarding the bombing.

What, then, are we now to do in a situation in which, first, the ethnic cleansing continues apace — and some even suggest that the ethnic cleansing was in consequence of the bombing — and, second, the bombing is being intensified by NATO's own acknowledgement, including what might be called the targeting of the civilian infrastructure in Kosovo and the former Yugoslavia itself?

I would like to repeat a recommendation made on the eve of the NATO's 50th anniversary meeting one month ago, on April 23 — that is, that NATO suspend bombing in a reverse-calibrated strategy designed to secure compliance with the objectives of the bombing strategy itself. In other words, rather than continue to intensify bombing to secure Milosevic's compliance with NATO's five conditions — conditions that I share — NATO should suspend bombing for 48 hours and continue with serial 48-hour suspensions, so long as Milosevic undertakes and gives evidence of serial compliance with those five conditions I set forth at page 14 of my brief and which I am sure are well known to you.

pas remplies. Je suis à la page 12 de mon mémoire où je décris les conditions dans lesquelles l'OTAN pourrait normalement autoriser une intervention, conditions sur lesquelles s'appuie l'OTAN pour justifier une telle intervention.

D'abord, il faut qu'il existe des preuves concrètes de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité généralisés et systématiques, telle que la purification ethnique par le truchement d'expulsions de masse, de meurtres, de viols et de détentions forcées. Deuxièmement, le Conseil de sécurité de l'ONU a déterminé que cette criminalité internationale constitue effectivement une menace pour la paix et la sécurité internationales. Troisièmement, il faut que l'État responsable de ces atteintes aux droits de la personne n'ait tenu aucun compte des demandes des autorités visant à mettre un terme aux actes criminels de ce même État. Quatrièmement, il faut avoir épuisé tous les autres recours — économiques, politiques et diplomatiques. Enfin, l'emploi de la force doit être «proportionnel» aux objectifs fixés.

L'OTAN soumet que non seulement son intervention humanitaire répond à toutes ces conditions, mais que la Charte de l'ONU et la doctrine de la souveraineté des États ne peuvent être invoquées pour justifier l'assassinat de ses propres citoyens; que le Conseil de sécurité et la récente jurisprudence internationale du Tribunal pénal international concernant l'ex-Yougoslavie et le Rwanda ont déterminé que la doctrine de l'intervention humanitaire s'applique aux conflits tant internes qu'internationaux; que les différents cas d'intervention en Haïti, en Somalie, au Rwanda et en Iraq ne font qu'étayer cette thèse; et — et ceci constitue l'élément le plus important — que le Conseil de sécurité de l'ONU a déterminé, en vertu des pouvoirs inscrits au Chapitre 7, que la situation au Kosovo menace la paix et la sécurité internationales si bien qu'il a voté, par 12 voix contre trois contre une résolution soumettant que les bombardements étaient illégaux. En fait, seule la menace du veto russe a empêché l'obtention d'une autorisation précise pour les bombardements. Voilà donc ce sur quoi s'appuie l'autorisation relative aux bombardements.

Que faire alors dans une situation où la purification ethnique continue à un rythme soutenu — certains prétendent même que cette purification ethnique est la conséquence des bombardements — de l'aveu même des responsables de l'OTAN — en ciblant entre autres l'infrastructure civile au Kosovo et dans l'ex-Yougoslavie?

J'aimerais répéter une recommandation faite lors d'une réunion tenue il y a un mois, le 23 avril, à la veille du 50<sup>e</sup> anniversaire de l'OTAN — à savoir que l'OTAN suspende les bombardements en utilisant une stratégie progressive inverse destinée à garantir la réalisation des objectifs de la stratégie du bombardement proprement dite. Autrement dit, au lieu de continuer à intensifier les bombardements pour amener Milosevic à respecter les cinq conditions de l'OTAN — conditions que je cautionne — l'OTAN devrait suspendre les bombardements pendant 48 heures et continuer à appliquer une série de suspensions des 48 heures, tant que Milosevic s'engage à respecter chacune des cinq conditions énumérées à la page 14 de mon mémoire — conditions que vous

This reverse-calibrated strategy is intended to secure NATO's five objectives not by intensifying the bombing but by suspending it; not by having the bombing antagonize Russia to support Milosevic's defiance of NATO but by allowing Russia to use the suspension to secure Milosevic's compliance; not by further alienating Serbian civil society in the direction of Milosevic but by heeding this civil society's call for a bombing halt in its support.

I might add that all the human rights, non-governmental and civil society constituents in Serbia have themselves called for a suspension of the bombing. I am referring to those who are otherwise opposed politically to Milosevic and to its regime.

As well, the aforementioned strategy is intended to secure NATO's five objectives not by enduring further inevitable collateral damage but by ending the collateral fallout itself; and, finally, not by further confusing and dividing the Canadian psyche — and its "comfort zone" with international law — but by offering a good-faith initiative that Canadians and NATO can test.

Let me move to the fourth theme: Kosovo, NATO bombing and international humanitarian law.

Assuming that NATO's intervention under international law is valid, what about the laws of war once war is engaged? It is clear that the systematic and widespread policy and practice of Serbian ethnic cleansing constitutes not only standing violations of the laws of war, but rather paradigmatic crimes against humanity, against the civilian Kosovar population. The important point here — and it is sometimes missed — is that the laws of war or international humanitarian law apply to all states and belligerents, not just to the Serbs.

Therefore, even if the NATO bombing campaign can be justified under the doctrine of humanitarian intervention — that is to say, the use of force to prevent a humanitarian catastrophe — NATO is nonetheless subject to fundamental principles of customary international law. First, weapons and means of warfare must not cause superfluous injury or unnecessary suffering, nor cause severe damage to the environment. Second, attacks against civilians or civilian objects are expressly prohibited under the principle of civilian immunity. Third, the prohibition against indiscriminate attacks, particularly where area bombing, as NATO has now acknowledged it is engaged in, is taking place in densely populated areas, such as Belgrade or Pristina.

Nor can NATO argue, as it has sometimes sought to do, including through NATO Secretary-General Javier Solana, that Milosevic is fully responsible for everything that follows from these attacks, this being a kind of exculpatory defence against such violations, which are not permissible under international

connaissiez certainement fort bien — et donne la preuve qu'il les respecte.

Cette stratégie progressive inverse vise à garantir la réalisation des cinq objectifs de l'OTAN non pas en intensifiant les bombardements mais en les suspendant; non pas en permettant que les bombardements mécontentent la Russie, si bien qu'elle appuie les gestes de défi de Milosevic vis-à-vis de l'OTAN, mais en permettant à la Russie de forcer Milosevic à se conformer, grâce aux suspensions; non pas en s'aliénant davantage la société civile serbe en faveur de Milosevic, mais en répondant à l'appel d'une société civile qui demande l'arrêt des bombardements.

J'ajouterais que l'ensemble des groupes de défense des droits de la personne, d'organisations non gouvernementales et membres de la société civile en Serbie ont demandé l'arrêt des bombardements. Je parle des personnes qui, sur le plan politique, s'opposent à Milosevic et à son régime.

De plus, l'objet de la stratégie susmentionnée consiste à garantir la réalisation des cinq objectifs de l'OTAN, non pas en causant d'autres dommages de guerre inévitables mais en mettant un terme à ces dommages indirects; et enfin, non pas en embrouillant et troublant la psyché canadienne — et son acceptation du droit international — mais plutôt en proposant une initiative de bonne foi que les Canadiens et l'OTAN pourront mettre à l'épreuve.

Permettez-moi de passer maintenant au quatrième thème: Le Kosovo, les bombardements et le droit humanitaire international.

En supposant que l'intervention de l'OTAN soit justifiée en vertu du droit international, qu'en est-il du droit de la guerre, une fois que la guerre est en cours? Il est clair que la politique de purification ethnique ainsi que l'application systématique et généralisée de cette politique, constituent non seulement des violations permanentes du droit de la guerre, mais des crimes paradigmatiques contre l'humanité, contre la population civile du Kosovo. Ce qu'il faut surtout retenir dans ce contexte — et il arrive parfois qu'on néglige ce point essentiel — c'est que le droit de la mer et le droit humanitaire international s'appliquent à l'ensemble des États et des belligérants — pas juste aux Serbes.

Par conséquent, même si la campagne de bombardements aériens de l'OTAN est justifiée selon la doctrine de l'intervention humanitaire — c'est-à-dire le recours à la force pour prévenir une catastrophe humanitaire — il reste que l'OTAN est assujéti aux principes fondamentaux du droit coutumier international. D'abord, les armes et les moyens de guerre ne doivent ni infliger des blessures ou des souffrances inutiles, ni causer des dommages graves à l'environnement. Deuxièmement, les attaques contre les civils ou contre des structures civiles sont expressément interdites, selon le principe de l'immunité civile. Troisièmement, l'interdiction visant les attaques faites au hasard, notamment dans un cas où les bombardements aériens — puisque l'OTAN avoue à présent que c'est bien de cela qu'il s'agit — visent des zones très peuplées, telles que Belgrade ou Pristina.

L'OTAN ne peut pas non plus prétendre, comme elle a cherché à le faire à plusieurs reprises, y compris par l'entremise du secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana, que Milosevic est responsable de tout ce qui découle de ces attaques, puisqu'il s'agit là d'une sorte de défense disculpatoire contre de tels actes, qui



humanitarian law. Indeed, there has been a series of recent NATO bombing attacks that arguably violate the basic principles of international humanitarian law. These attacks are not validated by the horrific crimes of Milosevic or the legality of humanitarian intervention to stop them. In fact, Mary Robinson, the UN Commissioner for Human Rights, recently characterized it as follows:

In the NATO bombing... large numbers of civilians have been incontestably killed, and civilian installations targeted on the basis that they are or could be of military application.

I summarize in my brief six categories of impermissible forms of aerial bombing by NATO. I sought to use those six categories to relate to the almost daily incidence of collateral damage resulting from a NATO bombing attack on one civilian target or another.

None of those six areas is intended to suggest any false moral equivalent between Milosevic and NATO. None of them is intended to ignore or obscure the horrific crimes against humanity committed by Milosevic and his fellow war criminals. They are only meant to underscore the essential point that Canadians, as primary adherents of international law, and international law, as an organizing idiom of our Canadian foreign policy, must always adhere to; that is, that international humanitarian law applies to all parties. It is something that NATO leaders must bear in mind as they continue their intensified bombing campaign, including area bombing.

Admittedly, NATO may comfort itself that few seem to have noticed its communiqué, at the end of April, that spoke of intensified bombing even if it may involve collateral damage to civilians.

Few may have read the weekend interview in the *Washington Post* with General Wesley Clark, where he acknowledges that in fact NATO is now targeting the civilian infrastructure of former Yugoslavia. NATO may seek solace that they are the forces of light against the forces of darkness, but even the forces of light cannot violate fundamental norms of international humanitarian law.

I shall now turn to theme five: the rights of Kosovar Albanian refugees.

We have witnessed problems of neighbouring countries seeking to exclude Kosovar Albanians expelled from Kosovo. We have seen situations whereby a lack of fundamental humanitarian assistance in refugee camps exists, where there has been a denial of specific rights to identity papers, travel documents and so on. Later on in my summary of lessons learned, I set forth some of the main concerns with regard to refugees.

sont inadmissibles aux termes du droit humanitaire international. En fait, nous avons assisté dernièrement à une série de bombardements qui pourraient être jugés contraires aux principes fondamentaux du droit humanitaire international. Ces attaques ne sont pas validées par les crimes atroces de Milosevic ou par la légalité de l'intervention humanitaire lorsqu'elle vise à mettre un terme à ce genre de crimes. En fait, Mary Robinson, commissaire des droits de l'homme des Nations Unies, a récemment déclaré à ce sujet:

Par suite des bombardements de l'OTAN [...] un très grand nombre de civils ont été tués, et des installations civiles sont devenues des objectifs militaires, sous prétexte qu'elles pourraient servir à des fins militaires.

Je résume dans mon mémoire six catégories de bombardements aériens effectués par l'OTAN qui seraient jugées inadmissibles. J'ai utilisé ces six catégories pour insister sur les dommages de guerre indirects qui sont causés sur une base presque quotidienne par l'OTAN en attaquant un objectif civil ou un autre.

L'objet de ces six catégories n'est pas de suggérer l'existence d'un faux équivalent moral entre Milosevic et l'OTAN, ou d'ignorer ou de masquer les crimes répréhensibles commis par Milosevic et ses compatriotes criminels de guerre contre l'humanité. Elles ont simplement pour objet de souligner l'importance d'un point essentiel pour les Canadiens, d'une part, en tant que grands adeptes du droit international, et pour le droit international proprement dit, en tant que principe de base de notre politique étrangère canadienne, à savoir que le droit humanitaire international s'applique à toutes les parties. C'est une réalité que les dirigeants de l'OTAN doivent garder à l'esprit en poursuivant leur campagne intensifiée de bombardements, y compris les bombardements de zones.

Il est vrai, cependant, que l'OTAN pourra toujours se rassurer du peu d'intérêt que semble avoir suscité son communiqué de la fin d'avril où il était question de bombardements intensifiés qui pourraient éventuellement causer des dommages indirects aux civils.

Peu d'entre vous auraient lu l'interview avec le général Wesley Clark parue dans le *Washington Post* ce week-end, où il reconnaît que l'OTAN cible à présent l'infrastructure civile de l'ex-Yougoslavie. L'OTAN pourra toujours se consoler en se disant qu'elle représente les forces de la lumière qui se battent contre les forces des ténèbres, mais même les forces de la lumière ne peuvent pas se permettre de faire fi des normes fondamentales du droit humanitaire international.

Je passe maintenant au thème no 5: Les droits des réfugiés kosovars-albanais.

Nous avons constaté les problèmes causés par le désir de certains pays avoisinants d'exclure les Kosovars-Albanais expulsés du Kosovo. Nous avons pu constater que l'aide humanitaire fondamentale est absente dans certains camps de réfugiés, étant donné qu'on refuse de reconnaître les droits des réfugiés à des pièces d'identité, des titres de voyage, et cetera. Un peu plus loin, dans mon résumé des leçons à tirer de cette expérience, j'énumère les principales préoccupations qui ont été exprimées à l'égard des réfugiés.

Let me close with the lessons to be learned from all this. I am trying to take a perspective, not only with regard to Kosovo, Bosnia and the former Yugoslavia, but all situations that have called out for humanitarian intervention. We must ask ourselves: What are the lessons to be learned when we look at the former Yugoslavia and Rwanda?

The first lesson to be learned is the danger of assaultive speech. In other words, hate speech has been proliferating in Kosovo and in the Balkans as a whole, as it did in terms of state-orchestrated incitement to genocide in Rwanda for over a decade. Balkans refugees told me in interviews in the early 1990s, "They are killing us with words." Electronic peacekeeping, both the monitoring and interception of assaultive hate speech inciting to hatred, contempt and violence, is a necessity. To repeat the dictum of the Supreme Court of Canada in upholding the constitutionality of anti-hate legislation in Canada: "The Holocaust did not begin in the gas chambers, it began with words."

We have a role here, in integrating both our expertise in technology and our jurisprudence in the matter of anti-hate legislation and the like, to offer recommendations to the international community on how to combat this assaultive speech which eventually takes you down the road to ethnic cleansing and genocide.

The second lesson is the problem of what I would call "crimes of indifference" and "conspiracies of silence." We did not move when we should have in Bosnia or Rwanda, and now in Kosovo. Therefore, we pay the price of too little too late with regard to Rwanda, and of a massive aerial campaign bombing in Kosovo.

I have spoken of lesson three which is the misuse or abuse or analogies of the Holocaust by all sides.

Let me move to lesson four which, simply put, takes the position that, while there can be no justice without peace, there can be no peace without justice. Here as well, the failure to indict Slobodan Milosevic and other major war criminals during and after Bosnia opened the door for criminality in Kosovo.

Lesson five is that we need a set of principles or criteria respecting the legality of humanitarian intervention in internal armed conflicts such as Kosovo. There is a need for democracies like the United States and organizations like NATO to be held accountable to specific criteria with regard to the authorization of intervention under international humanitarian law.

Permettez-moi de terminer en parlant des enseignements que nous devons tirer de cette expérience. J'essaie de vous présenter un point de vue général qui ne concerne donc pas uniquement le Kosovo, la Bosnie et l'ex-Yougoslavie, mais toutes les situations requérant une intervention humanitaire. Nous devons absolument nous demander: Quels enseignements pouvons-nous tirer de la situation de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda?

Le premier de ces enseignements serait le danger que posent des paroles trop agressives ou violentes. C'est-à-dire que des propos haineux se généralisent au Kosovo et dans les Balkans en général, comme ce fut le cas au Rwanda pendant plus d'une dizaine d'années lorsque l'OTAN a cherché à inciter la population au génocide. Lorsque je les ai interviewés au début des années 90, les réfugiés des Balkans m'ont dit ceci: «Ils nous tuent avec les mots.» Le maintien de la paix par les moyens électroniques, c'est-à-dire la surveillance et l'interception des propos haineux et violents qui favorisent la haine, le mépris et la violence, est une nécessité absolue. Pour répéter l'opinion exprimée par la Cour suprême du Canada, en confirmant la constitutionnalité de la loi interdisant la propagande haineuse au Canada: «L'Holocauste n'a pas commencé dans les chambres à gaz, mais plutôt avec les paroles».

Dans ce contexte, nous avons un rôle à jouer, en intégrant notre expertise technologique et notre jurisprudence en matière de législation interdisant la propagande haineuse, rôle qui consiste à faire des recommandations à la communauté internationale sur les moyens à prendre pour lutter contre ce genre de propagande haineuse qui débouche sur la purification ethnique et le génocide.

Le deuxième enseignement concerne le problème lié à ce que j'appelle les «crimes d'indifférence» et «conspirations du silence». Nous n'avons pas pris des mesures au moment où nous aurions dû le faire en Bosnie ou au Rwanda, et nous voilà face à cette situation au Kosovo. Donc, nous payons le prix de notre hésitation et de notre action tardive et insuffisante au Rwanda, alors qu'au Kosovo, cela prend la forme d'une campagne massive de bombardements aériens.

Je vous ai déjà parlé du troisième enseignement, c'est-à-dire de l'évocation abusive de l'Holocauste, ou de comparaisons tout à fait déplacées avec ce qui est arrivé pendant l'Holocauste, et ce de la part de toutes les parties.

Je passe maintenant à l'enseignement n° 4 qui, exprimé simplement, part du principe que s'il n'y a pas de justice sans paix, il ne peut y avoir de paix sans justice. Encore une fois, le fait qu'on n'ait pas inculpé Slobodan Milosevic et d'autres grands criminels de guerre pendant et après les problèmes en Bosnie a certainement grandement favorisé la criminalité au Kosovo.

L'enseignement n° 5, c'est que nous avons besoin d'une série de principes ou de critères relatifs à la légalité de l'intervention humanitaire dans le cadre de conflits armés internes comme au Kosovo. Il faut que des démocraties comme celle des États-Unis et des organismes comme l'OTAN aient à se conformer à des critères précis lorsqu'il s'agit d'autoriser l'intervention en vertu du droit humanitaire international.



Lesson six is that, once you enter a conflict under a justifiable basis pursuant to principles of humanitarian intervention, you still have to engage in that conflict pursuant to international principles of humanitarian law, and those are set forth under lesson number seven.

Lesson number eight deals with the importance of the "exhaustion of remedies" principle. That is to say, prior to forcible intervention, imposition of comprehensive and targeted economic sanctions, broadcast jamming, war crimes arrests and the like, are, in my view, a basis for being able to subsequently argue that those remedies have indeed been tried and exhausted.

Lesson nine deals with what is now an emerging evidentiary datum, one that we saw in Rwanda, that we saw in Bosnia, and that we are seeing now again in Kosovo, and that is that sexual violence has emerged not only as a consequence of war but as an instrument for the waging of ethnic cleansing itself. Here, too, a number of principles have developed in international humanitarian law to hold accountable those who have engaged in sexual violence.

Finally, in lesson ten I set forth some of the concerns regarding refugees that we must bear in mind when addressing the refugee process.

In closing, I have indicated what we must do. I will give you some one-liners and, with this, close my analysis.

First, we should call upon NATO to suspend bombing in a reverse-calibrated strategy to which I referred earlier.

Second, we should cease and desist from area bombing in densely populated areas such as Belgrade and Priština.

Third, we should cease and desist from the use of cluster bombs which have the same effect as anti-personnel landmines. We took the lead on an international landmines treaty. We should not be part of an exercise that is engaged in cluster bombing in densely populated urban areas with all the collateral damage that it causes.

Fourth, we should cease the bombing of civilian infrastructure, including civilian electrical transformers, power stations, and the like, where severe consequences to civilian life outweigh any marginal military benefit.

Fifth, we should refrain from sustained bombing attacks on oil, chemical and pharmaceutical targets that experts are advising are causing serious damage to the environment, and which, again, outweigh any military value.

Le sixième enseignement, c'est qu'une fois qu'on décide de participer à un conflit pour des raisons qui se justifient en vertu des principes de l'intervention humanitaire, il faut tout de même participer à ce conflit en respectant les principes internationaux du droit humanitaire, dont il est question dans mon texte sous la rubrique Enseignement n° 7.

L'enseignement n° 8 concerne l'importance du principe de l'«épuisement des recours». Autrement dit, avant de décider de recourir à la force pour intervenir, il faut avoir utilisé tous les recours possibles, c'est-à-dire l'imposition de sanctions économiques complètes et bien ciblées, le brouillage des signaux radio, l'arrestation de personnes accusées de crimes de guerre, etc.; à ce moment-là, on peut prétendre que tous les recours possibles sont épuisés.

L'enseignement n° 9 concerne un nouveau fait associé à ces conflits, fait qui s'est manifesté au Rwanda, en Bosnie, et maintenant, au Kosovo, à savoir que la violence sexuelle est non seulement une conséquence de la guerre mais un instrument de purification ethnique. Là, aussi, le droit humanitaire international prévoit un certain nombre de principes selon lesquels les personnes qui ont commis des actes de violence sexuelle doivent répondre de leurs actes.

Enfin, dans mon texte sur l'enseignement n° 10, j'explique les préoccupations exprimées au sujet des réfugiés dont nous devons absolument tenir compte dans le contexte du traitement des demandes de réfugiés.

En terminant, j'indique les mesures précises qu'il faut prendre. Je vais vous en faire un résumé très succinct et c'est là-dessus que se terminera mon analyse.

D'abord, il faut exhorter l'OTAN à suspendre les bombardements dans le cadre de la stratégie progressive inverse que je mentionnais tout à l'heure.

Deuxièmement, il ne faut plus procéder à des bombardements de zones dans des secteurs très peuplés comme Belgrade et Pristina.

Troisièmement, il faut cesser d'employer les bombes à dispersion qui ont le même effet que les mines terrestres antipersonnel. Nous avons joué un rôle de chef de file en assurant la signature d'un traité international sur les mines terrestres. Il ne faut donc pas participer à une campagne qui consiste à lâcher des bombes à dispersion dans des zones urbaines fortement peuplées, vu les dommages indirects graves que causent ces bombardements.

Quatrièmement, nous devons cesser de bombardier l'infrastructure civile, y compris les transformateurs électriques civils, les centrales hydro-électriques, et des installations du même genre, étant donné que les graves conséquences que peuvent avoir de tels bombardements pour la vie civile l'emportent nécessairement sur les faibles avantages militaires qu'ils peuvent présenter.

Cinquièmement, nous devons éviter de bombarder à répétition des installations d'entreposage du pétrole, et des installations de fabrication des produits chimiques et pharmaceutiques, car, d'après les experts, ces bombardements causent de graves

Sixth, we should refrain from repeated bombing of television and broadcasting facilities which NATO itself has acknowledged have not had any real military value, and which has been condemned by every single international human rights organization and international press association as being the ultimate in censorship violence.

Seventh, we should refrain from all attacks that cause superfluous injury or unnecessary suffering, to use the language of international humanitarian law, and whose only objective appears to be to demoralize the civilian population of Serbia rather than to degrade its military capacity.

Eighth, we must take all necessary precautions and safeguards to diminish collateral damage from attacks on legitimate military objectives.

Ninth, we must take all necessary steps to bring indicted war criminals to justice.

Finally, we must take all necessary steps to provide protection and humanitarian assistance to refugees fleeing the conflict.

Mr. Chairman, these comprise the submissions I would make on the themes set forth before you, the whole having regard to principles of international human rights law in general and international humanitarian law in particular, as they apply, among other things, specifically to the question: Is NATO's humanitarian intervention valid under international law and, if valid, what are the principles of international humanitarian law that apply to the sustained aerial bombing in which NATO and we as a member of NATO are engaged?

**Senator Stollery:** Professor Cotler, we heard from a very interesting witness earlier today, Colonel Calvin. He gave us a very interesting description of the difficulties in dealing with people who are murdering each other at close quarters. He has had a great deal of experience in that area.

My question to you is in the context of your profession as a professor of law and comes out of what Colonel Calvin told us. Our mandate here is to examine the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization.

My impression from Colonel Calvin is that, in many cases, we are dealing with soldiers who are not part of the regular army but are, in fact, irregulars. They are people who murder their neighbours because they are Catholics and their neighbours are Orthodox or Muslims, for example. That is at the origin of this Balkan affair and I guess it was at the origin of the Tutsi-Hutu problem in Rwanda about which, of course, we did nothing.

dommages à l'environnement, dommages qui, encore une fois, sont plus importants que les avantages militaires qu'ils pourraient présenter.

Sixièmement, nous devons cesser de bombarder à répétition les installations de télévision et de radiodiffusion qui, de l'aveu même des responsables de l'OTAN, n'ont pas beaucoup de valeur, en tant qu'objectifs militaires, surtout que les organismes de défense des droits de la personne et les associations internationales de la presse sont unanimes à condamner ces bombardements, déclarant que ces attaques reviennent à imposer la censure par la violence.

Septièmement, nous devons éviter toute forme d'attaques qui causent des blessures ou des souffrances inutiles, pour reprendre les termes du droit humanitaire international, et dont le seul but semble être de démoraliser la population civile de la Serbie, plutôt que de dégrader sa capacité militaire.

Huitièmement, nous devons prendre toutes les précautions nécessaires pour réduire au minimum les dommages indirects pouvant découler d'attaques faites contre des objectifs militaires légitimes.

Neuvièmement, nous devons prendre toutes les mesures qui s'imposent pour faire passer devant la justice les personnes inculpées de crimes de guerre.

Enfin, nous devons prendre toutes les mesures qui s'imposent pour assurer aux réfugiés qui fuient les zones de conflit la protection et l'aide humanitaire dont ils ont besoin.

Monsieur le président, voilà qui termine mes remarques sur les différents thèmes que j'explore dans mon mémoire, le tout sous l'angle des principes du droit international en matière de droits de la personne et du droit humanitaire général et international du point de vue de leur application, entre autres, à la question que voici: L'intervention humanitaire de l'OTAN est-elle justifiée en vertu du droit international, et dans l'affirmative, quels principes du droit humanitaire international s'appliquent à la campagne aérienne soutenue à laquelle participent l'OTAN et nous-mêmes, à titre de membre de l'OTAN?

**Le sénateur Stollery:** Monsieur Cotler, nous avons reçu un témoin fort intéressant tout à l'heure, le colonel Calvin. Il nous a fait une description très intéressante des difficultés qu'il a rencontrées dans un contexte où les gens s'entre-tuent dans leur propre petit secteur. Il a une grande expérience de ce genre de situation.

Ma question découle de ce que nous a raconté le colonel Calvin et je vous la pose à titre de professeur de droit. Notre mandat consiste à examiner les conséquences pour le Canada de l'évolution du mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

J'ai l'impression, après avoir entendu les propos du colonel Calvin, que dans de nombreux cas, nous avons affaire à des soldats qui ne font pas partie de l'armée régulière et qui sont plutôt des soldats «irréguliers», si je puis dire. Ce sont des gens qui tuent leurs voisins parce qu'ils sont catholiques, orthodoxes ou musulmans, par exemple. C'est ce genre de problème qui a causé les problèmes dans les Balkans, de même que les conflits entre



There are two issues here. First, there is the issue of political will. Is there a political will to do something when one of these outrageous events take place? Given an organization with this many members, I wonder how that will be resolved.

The second issue is the issue of military techniques. Once the political decision has been made, then certain military techniques are required. The difficulty that always presents itself when you must kill 10 people in order to save 1,000 is: "Which 10 will we kill?" That is the decision the commander must make.

When I listened to our earlier witness, I made a note that reads: "Are atrocities necessary?" For example, if you say, "We will shoot on sight the first 20 people we find armed without authority to carry those arms," is that an atrocity or is it an attempt to cause other people not to go around with arms shooting people?

We seem to be in an era of great sentimentality in terms of military techniques, which is on a collision course with what we are calling international human rights law. I am not clear about what that is, but Telford Taylor, the last surviving prosecutor of the Nuremberg trials, said that, at that time, the British decided that they would just shoot them all. In other words, there would not be any trials. There was quite a discussion as to whether or not to have a trial. In his view, several people were hanged who were not guilty of the crimes of which they were convicted.

Can you assist me in trying to come up with some rules for our soldiers and for the international force to deal with the issue, namely, that we must shoot the first 20 people we find carrying guns, otherwise, 1,000 people will be murdered? In this world of CNN, how do you do that?

**Mr. Cotler:** Let me try to respond in part chronologically to the points you made and, at the same time, subsequently.

First, we should not overdo the characterizations of these conflicts as being wholly tribal with an inevitable explosion of tribal conflict between warring Hutus and Tutsis, with regard to Burundi and Rwanda, or with regard to the Serbs and Albanians, and so on.

**Senator Stollery:** They are religious, not tribal.

**Mr. Cotler:** I am using the word "tribal" as a metaphor for the way it has been described. It integrates the sectarian in terms of religious cultures, et cetera.

**Senator Stollery:** But they are all the same people. They cannot be tribes.

**Mr. Cotler:** No. I am using the term "tribal" as a metaphor. You can use any term you wish. You may call it religious where religion exists, or ethnic, et cetera. It relates more to the issue of

Tutsi et Hutu au Rwanda, conflit sur lequel nous avons fermé les yeux.

Pour moi, cela soulève deux questions. D'abord, y a-t-il la volonté politique d'agir quand de tels actes répréhensibles sont commis? Dans une organisation avec autant de membres, je me demande ce qu'il faut faire pour régler ce problème-là.

La deuxième question concerne les techniques militaires. Une fois la décision politique prise, il faut recourir à certaines techniques militaires. Le problème qui se pose toujours quand il faut tuer 10 personnes pour en sauver 1 000 est celui de savoir quelles 10 personnes nous allons tuer. C'est une décision qui revient au commandant.

En écoutant le témoin précédent, j'ai noté ceci: «Les atrocités sont-elles vraiment nécessaires?» Par exemple, si vous dites: «Nous allons tirer à vue sur les 20 premières personnes armées que nous trouvons, si elles n'ont pas l'autorisation de porter ces armes», s'agit-il là d'une atrocité ou est-ce plutôt une tentative pour empêcher d'autres personnes de s'armer et de tuer des gens?

Nous sommes à une époque de grande sentimentalité, semble-t-il, en ce qui concerne les techniques militaires, et cette sentimentalité se heurte à ce que nous appelons le droit international en matière de droit de la personne. Je ne suis pas sûr de savoir en quoi il consiste, mais je sais que Telford Taylor, le dernier procureur survivant des procès de Nuremberg a déclaré à l'époque que les Britanniques avaient simplement décidé de tous les exécuter. Autrement dit, ils avaient décidé qu'il n'y aurait pas de procès. La question de savoir s'il devait ou non y avoir un procès a suscité toute une discussion. À son avis, plusieurs personnes ont été pendues qui n'étaient pas coupables des crimes pour lesquels ils avaient été condamnés.

Pourriez-vous donc m'aider à déterminer quels règlements conviendraient pour nos soldats et pour une force internationale face au dilemme que je viens de décrire, à savoir qu'il faut tirer sur les 20 premières personnes qui portent des armes pour éviter que 1 000 personnes soient assassinées? Comment y arriver dans un monde médiatisé où domine CNN?

**M. Cotler:** Je vais essayer de répondre aux points que vous avez soulevés, d'une part, chronologiquement, et d'autre part, en série.

D'abord, il ne faut pas trop insister sur le caractère tribal de ces conflits en prétendant que ces conflits tribaux sont en quelque sorte inévitables, qu'on parle des Hutu et des Tutsi au Burundi et au Rwanda, ou des Serbes et des Albanais.

**Le sénateur Stollery:** Ce sont des conflits religieux plutôt que tribaux.

**M. Cotler:** J'emploie le terme «tribal» comme une sorte de métaphore relativement à la description de ces conflits. Ce terme traduit la notion de sectaire, c'est-à-dire culture religieuse, etc.

**Le sénateur Stollery:** Mais il n'y a pas de différence entre ces gens-là. Il n'est pas possible de qualifier ces groupes de tribus.

**M. Cotler:** Non, non. J'emploie le terme «tribal» comme métaphore. Vous pouvez utiliser le terme que vous voudrez. On peut dire que ces conflits sont d'origine religieuse, là où la

political will. That is, I do not come here solely as some sort of academic who seeks to invoke international humanitarian principles from on high, as some sort of Delphic pronouncement of what must be done.

I have been involved on the ground with representing Hutus and Tutsis for about 15 years now, both within and without the courts, and it is the same thing with regard to the former Yugoslavia. I come here more in terms of what I have learned from the victims of these tragedies than what I have learned in terms of international humanitarian law.

From the mid-1980s onward, on behalf of both Hutus and Tutsis, with respect to the impending explosion, as they predicted in Burundi in 1988 and again in Rwanda in 1994, we visited with the Canadian government on several occasions to suggest the necessary steps to take to foreclose that explosion, because of the manipulation of hatred through state-orchestrated incitement to ethnic cleansing and genocide. This has been reported. It does not need my representations here.

We have had our own cases here in Canada. In one particular case — Leon Mugesera — the witness testimony and documented evidence showed that it was a state-orchestrated incitement through the broadcasting facilities in Rwanda that took us down the road to genocide and that it could have been stopped.

In a book I recently read, the author quotes some victims as saying, "Tomorrow they are coming to kill us and the rest of our families," as evidence of the complicity of the international community. The French were arming the killers. The United States refused to characterize what was happening in Rwanda as a genocide. I can go on. These things are well known here.

There was an absence of political will to do what had to be done to pre-empt and prevent the tragedy in Rwanda and in Bosnia that is being repeated in Kosovo.

To put it aside and say that these are neighbours who are killing each other is not acceptable. They did not always kill each other. There has been an involvement, if not a prejudicial one, by the superpowers, and so on, that has caused this slide down to ethnic cleansing and genocide. When you look at it, we are talking about the invocation and application of principles of international and humanitarian law because of a failure of political will. Once that failure of political will took us down the road to ethnic cleansing and genocide, then we now have to deal, regrettably and tragically, with the rules of international humanitarian law.

Let me give you one graphic instance. I accompanied a Rwandan woman, a Tutsi married to a Hutu, to the United Nations in the mid-1980s. She sought to warn member delegations in the United Nations of the impending explosion both in Burundi and in

religion intervient, ou d'origine ethnique, etc. C'est davantage une question de volonté politique. C'est-à-dire que je ne me présente pas devant vous comme un universitaire qui s'érige en oracle pour invoquer depuis sa tour d'ivoire les principes du droit humanitaire international.

Le fait est que je travaille concrètement dans ce domaine puisque je représente des Hutu et des Tutsi depuis une quinzaine d'années, devant les tribunaux et à l'extérieur des tribunaux, et il en va de même pour l'ex-Yougoslavie. Je suis surtout venu vous parler de ce que j'ai appris des victimes de ces tragédies, plutôt que de ce que j'ai appris par rapport au droit humanitaire international.

À partir du milieu des années 80, au nom des Hutu et Tutsi qui craignaient l'explosion imminente, l'explosion qu'il avait prédite au Burundi en 1988 et encore une fois au Rwanda en 1994, nous sommes allés voir les responsables du gouvernement canadien à plusieurs reprises pour lui proposer de prendre les mesures qui s'imposaient pour prévenir cette explosion, en raison de la manipulation des sentiments de la population par l'État, qui incitait cette dernière à la purification ethnique et au génocide. Ces faits sont déjà bien établis. Je n'ai pas besoin de vous dire ce que je sais à ce sujet.

Nous avons eu un certain nombre de cas nous-mêmes ici au Canada. Dans un cas particulier — celui de Leon Mugesera — les témoignages et les faits documentés indiquaient clairement que c'est l'État, par le truchement des services de radiodiffusion au Rwanda, qui avait orchestré une campagne haineuse incitant la population à commettre le génocide, et qu'il aurait été possible de stopper cette campagne.

Dans un livre que j'ai lu récemment, l'auteur cite les propos de certaines victimes qui auraient déclaré: «Demain ils viennent nous tuer et les autres membres de nos familles,» pour prouver la complicité de la communauté internationale. Les Français donnaient des armes aux assassins. Les États-Unis ont refusé de qualifier la situation au Rwanda de génocide. Je pourrais continuer. Tous ces faits sont bien connus de vous tous.

Il n'y avait pas une volonté politique suffisante pour prendre les mesures qui auraient pu permettre de prévenir la tragédie au Rwanda et en Bosnie qui se répète à présent au Kosovo.

Écarter tous ces faits en soutenant que ce sont des voisins qui s'entre-tuent n'est tout simplement pas acceptable. Ils ne se sont pas toujours entre-tués. Sans être préjudiciables, l'intervention des superpuissances et d'autres a contribué à favoriser cette dégénération vers la purification ethnique et le génocide. En réalité, si nous parlons à présent de l'invocation et de l'application des principes du droit international et humanitaire, c'est à cause d'une absence de volonté politique. L'absence de cette volonté politique nous a conduits à la situation actuelle, celle de la purification ethnique du génocide, de telle sorte que nous devons regrettamment et tragiquement invoquer les règles du droit humanitaire international.

Permettez-moi de vous en donner un exemple très révélateur. J'ai accompagné une femme rwandaise, une Tutsi mariée avec un Hutu, aux Nations Unies vers le milieu des années 80. Elle voulait avertir les délégations à l'ONU de l'explosion imminente qui se



Rwanda, and it happened in both. Killing fields exploded in Burundi, where 50,000 were killed in a short time in 1988; and then there was the genocide in Rwanda in 1994. When we went to the UN, as a result of a complaint made by the Burundi ambassador to the United Nations, she was detained for "disseminating hate propaganda". However, she sought to warn about the impending explosion but the member states did not do anything about that impending explosion.

The problem here has been — and I can use your words because I think that is the clue to it all — a failure of political will across the board, culminating in us being involved in, perhaps, a necessary humanitarian intervention. At that point, we had no other point than to intervene in Kosovo.

**The Chairman:** I want to intervene with a supplementary question.

You talk about a failure of political will. With multinational organizations, it is difficult to pinpoint responsibility. How do you get the political will, within the United Nations, that was necessary to deal with the crisis that your client anticipated? Is that organization it competent to develop the political will? Or will the situation be that nothing will be done until a crisis has been thrust upon the UN and, perhaps, not even then?

**Mr. Cotler:** Part of the problem in international relations today is that it is too much an exercise in ad hocery, and too much an exercise in crisis management and very often dictated by the daily horrific images in the media.

In the present situation, I indicated that I wrote to our own Foreign Affairs Minister Lloyd Axworthy in 1996 about Kosovo. I met with him at that time and tried to stress what I felt was the developing and, again, impending explosive situation because of apartheid. I must say that our own foreign minister, in my view, was responsive. However, the general view in the Canadian foreign policy establishment was almost like, "Where is Kosovo?" In other words, no one was responsive or sensitive to Kosovo and what was happening there until it almost exploded on the CNN screen.

We must find an early warning system whereby we identify those areas which may explode, and take the necessary steps to intervene through electronic peacekeeping, the jamming of hate-filled broadcasting facilities, the use of economic and diplomatic sanctions and the like prior to finding ourselves in a situation where we have no choice but military intervention.

In Kosovo, I regret, first, that it had to come to that, and second, that once we intervened, we did so at times without sufficient regard to the international humanitarian principles proscribing civilian international damage.

préparait au Burundi et au Rwanda, explosion qui s'est concrétisée dans les deux pays. Burundi est devenu une grande zone d'abattage, puisque 50 000 personnes ont été assassinées en peu de temps en 1988; ensuite, il y a eu le génocide au Rwanda en 1994. Quand nous sommes allés à l'ONU, à la suite d'une plainte déposée par l'ambassadeur du Burundi auprès de l'ONU, cette dame a été détenue pour avoir «diffusé de la propagande haineuse». Elle a voulu prévenir les États membres de l'explosion imminente dans ces deux pays, mais ces derniers préféraient ne rien faire pour prévenir cette explosion.

Le vrai problème — et là je peux reprendre vos propres termes, parce que pour moi, c'est la clé — est celui de l'absence généralisée de volonté politique, ce qui nous amène peut-être à organiser une intervention humanitaire devenue essentielle. Quand la situation avait à ce point dégénéré, nous n'avions pas le choix: il fallait bien intervenir au Kosovo.

**Le président:** J'aimerais vous interrompre pour vous poser une question complémentaire.

Vous parlez de l'absence de volonté politique. Dans les organisations multinationales, il est souvent difficile de savoir à qui appartient la responsabilité. Comment créer la volonté politique à l'ONU qui aurait été nécessaire pour prévenir la crise qu'avait prédite votre cliente? Cette organisation est-elle compétente pour créer cette volonté politique? Ou continuera-t-on de ne rien faire tant que l'ONU n'est pas confrontée à une crise, et encore?

**M. Cotler:** L'une des difficultés des relations industrielles de nos jours, c'est qu'elles sont trop axées sur les besoins du moment et la gestion des crises et s'orientent en fonction des terribles images que nous présentent tous les jours les médias.

Dans la situation actuelle, comme je vous l'ai déjà dit, en 1996, j'ai écrit une lettre à notre propre ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, au sujet du Kosovo. J'ai eu un entretien avec lui à l'époque pendant lequel j'ai essayé d'insister sur la montée des tensions et la possibilité d'une explosion imminente en raison de l'apartheid. Je dois dire que notre ministre des Affaires étrangères était, à mon avis, sensible à mes arguments. Quant aux responsables canadiens de la politique étrangère, c'était un peu comme ils avaient dit: «Où se trouve le Kosovo?» Autrement dit, personne n'a réagi à mes exhortations ou s'est montré sensible à l'évolution de la situation au Kosovo tant qu'on ne voyait pas les images sur CNN.

Il faut absolument mettre en place un système de préalerte qui nous permette de savoir dans quelle zone la situation devient explosive, et de prendre les mesures d'intervention nécessaires, soit le maintien de la paix par voie électronique, le brouillage des signaux des installations de radiodiffusion qui diffusent une propagande haineuse, et l'imposition de sanctions économiques, diplomatiques et autres, pour éviter de nous trouver dans une situation où l'intervention militaire est la seule alternative.

Au Kosovo, je trouve regrettable, d'une part, que la situation ait dû générer à ce point là et, d'autre part, qu'une fois la décision prise d'intervenir, que nos méthodes d'intervention n'aient pas tenu suffisamment compte des principes du droit humanitaire international qui interdisent justement les dommages civils.

**Senator Stollery:** I agree with your comment on the political will. I followed situation in Kosovo for years.

I was in the Belgian Congo and Ruanda-Urundi in the 1950s. I cannot imagine Belgian soldiers being killed. Why did they not withdraw? I asked myself: What kind of technique is going on here? There were other massacres of Hutus by Tutsis after independence.

**Mr. Cotler:** There was selective genocide in 1972.

**Senator Stollery:** There is nothing new about any of this. Again, I question what has happened to the military techniques to deal with these situations. I rest my case.

We heard from an interesting witness earlier, who raised the Rwanda Burundi question when the Belgian soldiers were basically forced to flee. I cannot image under what circumstances it happened, but that is what happened.

**Mr. Cotler:** It would be presumptive if not pretentious of me to deal with military techniques.

**Senator Stollery:** Except that they verge on human rights.

**Mr. Cotler:** In the Rwanda situation, we have what has come to be known the infamous "genocide fax" that was sent by General Dallaire to the UN headquarters asking for the necessary assistance. Some believe that, had it been granted and authorized, it might have, in that instance, prevented the Rwandan genocide. There is now a commission of inquiry looking into this matter. Stephen Lewis is a Canadian member of the commission. Perhaps we will find out more with all the witness testimony and documentary evidence, and whether, indeed, as I believe, it could have been prevented. Even before that genocide fax, there were sufficient representations made by commissions of inquiry and the like as to what would happen.

On the convergence of military techniques and human rights, let me address it both in terms of humanitarian intervention and rules of engagement once intervention takes place. We need to identify some five or six fundamental principles which must be adhered to before an intervention can be deemed lawful.

First, do we have a threshold situation of what has been called, to use United Nations language, a "consistent pattern of gross violation of human rights"? In other words, are there paradigmatic war crimes and crimes against humanity? In the case of Bosnia and Rwanda, that principle indeed would have been fulfilled.

Second, has there been an appeal made to the perpetrators of these crimes to cease and desist, and has this appeal been unavailing? In this situation again, representations were made and they were unavailing.

**Le sénateur Stollery:** Je suis d'accord avec vous en ce qui concerne la volonté politique. J'ai suivi de près la situation au Kosovo pendant des années.

J'étais au Congo belge, au Ruanda-Urundi dans les années 50 lorsqu'ils ont tué pas mal de soldats belges. Je me suis demandé pourquoi ils ne s'étaient pas retirés, et quelles étaient ces nouvelles techniques? D'ailleurs, il y a eu d'autres massacres de Hutu par des Tutsi après l'indépendance.

**M. Cotler:** Il y a eu un génocide sélectif en 1972.

**Le sénateur Stollery:** Tout cela n'est pas nouveau. Encore une fois, je me demande où sont passées les techniques militaires qui permettent d'intervenir efficacement dans ce genre de situations. C'est tout ce que j'ai à dire à ce sujet.

Nous avons reçu un témoin très intéressant plus tôt, qui nous a parlé de l'incident au Rwanda et au Burundi où les soldats belges ont essentiellement été obligés de fuir. Je ne peux pas m'imaginer dans quelles circonstances cela a pu se produire, mais c'est justement ça qui s'est produit.

**M. Cotler:** Ce serait présomptueux, sinon prétentieux de ma part d'aborder la question des techniques militaires.

**Le sénateur Stollery:** Sauf qu'elles sont liées aux droits de la personne.

**M. Cotler:** Pour ce qui est du Rwanda, il y a le fameux fax concernant le génocide envoyé par le général Dallaire au siège de l'ONU en vue de demander qu'on lui fournisse l'aide dont il avait besoin. Certains sont d'avis que si cette aide avait été autorisée et accordée par l'ONU, il aurait peut-être été possible de prévenir le génocide au Rwanda. Une commission d'enquête se penche justement sur la question, et Stephen Lewis est membre canadien de cette commission. Peut-être sera-t-il possible, après analyse des témoignages et des faits documentés, de savoir s'il aurait été possible — et c'est mon avis — de la prévenir ou non. Même avant l'envoi de ce fax, il y avait eu suffisamment de commissions d'enquête et d'avertissements, etc. au sujet de la situation et la façon dont elle risquait d'évoluer.

Pour ce qui est de la convergence des techniques militaires et des droits de la personne, permettez-moi de répondre à votre question sous l'angle de l'intervention humanitaire et des règles d'engagement une fois que l'intervention a commencé. Il nous faut préciser cinq ou six principes fondamentaux auxquels il faudra se conformer avant qu'une intervention puisse être jugée légale.

D'abord, faisons-nous face à un cas limite où nous observons, pour reprendre la terminologie de l'ONU, un schéma cohérent de graves violations des droits de la personne? Autrement dit, sommes-nous en présence de crimes de guerre paradigmatiques et de crimes contre l'humanité? Dans le cas de la Bosnie et du Rwanda, ce critère aurait certainement été satisfait.

Deuxièmement, est-ce qu'on a exhorté les auteurs de ces crimes de cesser leurs actes répréhensibles, et est-ce que ces exhortations se sont révélées vaines? Encore une fois, dans la situation dont on parle ici, de telles exhortations ont été faites, mais en vain.



Third, were all other remedies exhausted prior to the use of military force? On this, I am not sure, to be honest. I am not sure we did not exhaust all the possibilities at our disposal from the point of view of economic sanctions and the like, so it is still an open question for me as to whether the exhaustion of remedies principle was conformed with, in fact.

Fourth, did the United Nations Security Council, under its Chapter 7 authority, determine that this was a situation that constituted a threat to international peace and security? Yes, this did occur in the case of Bosnia, and it would include Kosovo.

Fifth, did the United Nations Security Council specifically authorize the use of force in this matter? The answer here is no. Then the question arises: What does NATO rely on if it did not have that expressed authorization? It relies on an implied authorization. It is inferring from the fact that the United Nations Security Council determined that Kosovo represented a threat to international peace and security that it had the authority to use the necessary force to prevent a humanitarian catastrophe.

It is interesting to examine the history of this, because we tend to forget things. In June of 1998, Canada took the view that it was not sufficient to have an implied authorization, that it needed the express authorization of a Security Council resolution to expressly authorize military force. At the time, that was the position of France, Italy, Germany and Denmark, but not the position of the United States, which always took the position that the implied authorization was there by reason of the general determination that this was a situation that threatened international peace and security. It was only in March that Canada went along with the position that what it, itself, has stated last June was inappropriate and took the view that there was an implied authorization.

Finally, the question is: Is the force that is then used proportionate to the threat that must be combatted?

I would say that two issues here raise questions. One, were all the remedies exhausted, and I think that is an open question; and, two, did Canada and NATO have to seek the express authorization of the Security Council to use military force or could they have inferred an implied authorization from a Chapter 7 determination by the United Nations Security Council? You will find lawyers arguing both sides of the issue. Rather than burden you with perhaps the less-than-best testimony on this, I would suggest to you that there is an article in the January 1999 *American Journal of International Law* that deals with this issue and puts forth the respective legal arguments on this issue. It does so in the context of Iraq, but it reviews six case studies of humanitarian intervention going back to 1962 with India seizing Goa/Angola from Portugal to the more recent case of Iraq.

Troisièmement, est-ce qu'on a épuisé tous les autres recours possibles avant de recourir à la force militaire? Sur ce point, je dois vous dire honnêtement que je n'en suis pas sûr. Je ne sais pas si nous avons épuisé tous les recours possibles, c'est-à-dire les sanctions économiques, etc., et par conséquent je ne saurais dire si on a satisfait en l'occurrence le critère de l'épuisement des recours.

Quatrièmement, le Conseil de sécurité des Nations Unies, en vertu de l'autorité que lui confère le Chapitre 7, a-t-il déterminé que cette situation menaçait la paix et la sécurité internationales? Oui, c'était le cas pour la Bosnie, et cela comprend le Kosovo.

Cinquièmement, le Conseil de sécurité des Nations Unies a-t-il expressément autorisé le recours à la force dans les circonstances actuelles? Là, la réponse est non. Cela nous amène à nous demander sur quoi l'OTAN s'appuyait alors pour intervenir si elle n'avait pas obtenu cette autorisation expresse? Eh bien, elle s'appuie sur une autorisation implicite. Elle suppose, étant donné que le Conseil de sécurité des Nations Unies a déterminé que la situation au Kosovo menaçait la paix et la sécurité internationales, qu'elle avait l'autorité d'employer la force nécessaire pour prévenir une catastrophe humanitaire.

Il est intéressant d'examiner l'histoire de tout cela, car il nous arrive d'oublier des choses. En juin 1998, le Canada a décidé qu'une autorisation implicite n'était pas suffisante, et que l'autorisation expresse d'une résolution du Conseil de sécurité était nécessaire pour autoriser le recours à la force militaire. À l'époque, telle était la position de la France, de l'Italie, de l'Allemagne et du Danemark, et non des États-Unis, qui prétendaient toujours que l'autorisation était implicite, étant donné qu'on avait déjà déterminé que la situation en question menaçait la paix et la sécurité internationales. C'est seulement au mois de mars que la Canada a décidé d'accepter la thèse de l'autorisation implicite et d'appuyer une position que lui-même avait qualifiée d'inadéquante en juin dernier.

En fin de compte, la question que nous devons nous poser est celle-ci: doit-on alors employer une force proportionnelle à la menace qu'on cherche à éliminer?

Pour moi, cela soulève deux questions. D'abord, est-ce qu'on avait vraiment épuisé tous les recours possibles, et à mon sens, c'est une question qui reste encore sans réponse; et deuxièmement, le Canada et l'OTAN avaient-ils l'autorisation expresse du Conseil de sécurité d'employer la force militaire ou pouvaient-ils supposer qu'une autorisation implicite existait du moment que le Conseil de sécurité de l'ONU avait déterminé que les critères énumérés au Chapitre 7 étaient satisfaits? Vous trouverez des avocats qui défendent les deux positions. Plutôt que de vous présenter des témoignages qui ne seraient peut-être pas très valables, je vous propose de lire un article paru dans le numéro de janvier 1999 de l'*American Journal of International Law* qui traite de la question et présente différents arguments juridiques à ce sujet. Le contexte de l'article est l'Iraq, mais on y présente six études de cas d'intervention humanitaire allant de l'incident de 1962, où l'Inde a pris l'Angola au Portugal, au conflit plus récent avec l'Iraq.

**The Chairman:** Let us assume that it was concluded that implied authorization was not sufficient. Does that mean that, because the United Nations was not competent to come up with a direct authorization, it would not have done anything and, consequently, that NATO would not have been legally competent to take any action?

**Mr. Cotler:** When you look at the situation, to say that you require an express and specific authorization from the UN Security Council for purposes of humanitarian intervention, when it is also clear that that intervention or that authorization may be blocked by reason of a veto, as it was in this case, then one finds oneself in a Catch-22 situation. That is to say, if one wants to comply with what is the conventional view of international law requiring that expressed authorization, then NATO is arguably in violation of those principles of international law without the expressed authorization.

On the other hand, if one says that there is not only a right but a duty to intervene, because the compelling obligation to protect civilians from a human catastrophe in an international conflict overrides the formalities of an express authorization by the Security Council, particularly when the Security Council has already stated that this situation is a threat to international peace and security, and by a 12 to 3 vote has, if you will, impliedly authorized the bombing, then NATO could plausibly argue that it had the necessary authorization, albeit it was in breach of a more formal textual approach to the United Nations Charter.

**Senator Grafstein:** Mr. Chairman, first, I wish to welcome the witness. When I read his letter to Minister Axworthy I could not help but recall that the witness, Mr. Axworthy and I shared an office together for some time dealing with precisely some of these issues. It was a privilege to have served with Mr. Cotler. I was responsible for bringing him to Ottawa, as I was with Mr. Axworthy. Thus, seeing him writing to Mr. Axworthy some 30 years later brought fond memories to mind.

I am curious about this very narrow point which has been bedevilling me. I refer to the difference between the supremacy of the United Nations, in terms of giving legal legitimacy to NATO action, and as you put it quite nicely, and the duty to intervene. A nation has a right to intervene in its own self-defence, obviously, notwithstanding the United Nations.

Where, beyond the United Nations, is there a field of legitimacy where the United Nations, for whatever reason, refuses or is paralyzed from enforcing its own international resolutions? That was clearly the case in Kosovo.

We have three foundations for legitimacy. We have the United Nations, by an express resolution of the Security Council. We have conventional international law that would come under that particular pillar. We have implied authorization which is the ice upon which you would like us to skate. Is there not a fourth ground which makes the case a little stronger, that is, customary international law?

**Le président:** Supposons qu'on en arrive à la conclusion que l'autorisation implicite n'était pas suffisante. Est-ce que cela veut dire que puisque l'ONU n'avait pas la compétence voulue pour accorder une autorisation directe, elle n'aurait pas pu agir et, en conséquence, l'OTAN n'aurait pas non plus eu la compétence juridique pour agir?

**M. Cotler:** Par rapport à cette situation, prétendre qu'il faut une autorisation expresse et précise du Conseil de sécurité de l'ONU pour les fins de l'intervention humanitaire, alors qu'il est clair que cette intervention ou que cette autorisation pourrait être bloquée si quelqu'un oppose son veto, comme ce fut le cas ici, c'est se mettre dans une situation inextricable. Autrement dit, si l'on veut se conformer aux principes conventionnels du droit international, qui prévoit l'obtention d'une autorisation expresse, on pourrait alors soutenir que l'OTAN enfreint ces mêmes principes du droit international en prenant des mesures sans avoir obtenu au préalable cette autorisation expresse.

Par contre, si on part du principe qu'il existe un droit et même un devoir d'intervention, puisque l'obligation de protéger les civils contre une catastrophe humaine dans le contexte d'un conflit international l'emporte sur les formalités rattachées à l'obtention d'une autorisation expresse du Conseil de sécurité, surtout si le Conseil de sécurité, par 12 voix contre trois, a déjà déterminé que la situation en question menace la paix et la sécurité internationales, autorisant ainsi implicitement les bombardements, l'OTAN pourrait, on peut le supposer, prétendre qu'elle a déjà l'autorisation nécessaire d'agir, même si elle n'a pas suivi les modalités précises de la Charte des Nations Unies.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, j'aimerais tout d'abord souhaiter la bienvenue à notre témoin. Quand j'ai lu sa lettre au ministre Axworthy, je me suis rappelé que le témoin, M. Axworthy et moi-même avons partagé un bureau pendant un certain temps en vue de nous attaquer justement à certaines de ces questions. C'était un rare privilège que d'avoir collaboré avec M. Cotler. C'est moi qui l'ai fait venir à Ottawa, et M. Axworthy aussi. Par conséquent, la lecture de la lettre qu'il a envoyée à M. Axworthy 30 ans plus tard m'a rappelé de très bons souvenirs.

Il y a un point en particulier qui me tourmente. Je fais allusion à la différence entre la suprématie des Nations Unies, pour ce qui est de légitimer l'action de l'OTAN sur le plan juridique et, comme vous l'avez si bien dit, le devoir d'intervention. Une nation a évidemment le droit d'intervenir pour assurer sa propre défense, en dehors de la filière de l'ONU.

Mais j'aimerais savoir dans quelles circonstances des mesures de ce genre peuvent être jugées légitimes, si l'ONU, pour une raison ou une autre, refuse ou est empêchée d'appliquer ses propres résolutions internationales? C'était certainement le cas pour la situation au Kosovo.

Il existe trois sources de légitimation. Les Nations Unies, par le truchement d'une résolution expresse du Conseil de sécurité; le droit international conventionnel, qui serait sous cette même rubrique; et l'autorisation implicite, qui est la voie qu'on semble vouloir nous imposer. N'y a-t-il pas une quatrième source, d'ailleurs un peu plus solide, de légitimation, à savoir le droit coutumier international?



In my view, customary international law is where a group of nations, 19 in this case, come to the conclusion that an international legal norm has been breached. Therefore, they take it upon themselves to exercise their sovereign responsibilities or, as you put it, their duty to intervene. Is that not a more sound piece of ice upon which to skate than the implied authority?

**Mr. Cotler:** That would not be customary international law. That would be more the appreciation of an emergent normative system which seeks to say, "We cannot abide by what has been the historical approach because that historical approach would consign people to a human catastrophe." In other words, article 2.4 of the United Nations Charter prohibits the non-defensive use of force. That article must be taken in conjunction with articles 33, 41 and 42, which basically state that armed force should only be used as a last resort and that it is for the Security Council to determine that non-military actions have been exhausted and only military action is necessary.

A counterweight to that from an international law point of view is that the United Nations Charter cannot be a suicide pact. You cannot have a situation in which article 2.4 becomes a kind of independent ethical imperative of pacifism in the face of humanitarian catastrophe.

I would argue that the duty is to intervene where you have a situation of atrocities that shock the conscience of humankind. It then becomes necessary at least to adhere to a number of principles, lest you have everyone running off and determining for themselves that this is a threshold situation of war crimes and crimes against humanity. You would have to have, at least, the following principles, and then the duty to intervene would kick in.

The first is the threshold principle of war crimes and crimes against humanity. The second is a determination that all other remedies have been exhausted.

**Senator Grafstein:** We have your five points.

**Mr. Cotler:** In the end, I would come down to the fact that, yes, there is a duty to intervene, and Canada should be amongst those who work out an international humanitarian doctrine of human security that would refine international law in this respect.

**Senator Grafstein:** I believe I understand what Professor Cotler is saying. Article 12.1 appears to preclude the General Assembly from making recommendations on a dispute or a situation while the Security Council is exercising some functions assigned to it by the charter. If I recall correctly, the police action in Korea was approved by the General Assembly as opposed to the Security Council. I may be wrong on that.

À mon avis, le droit coutumier international intervient lorsqu'un groupe de nations — 19 en l'occurrence — arrivent à la conclusion qu'une norme juridique internationale a été enfreinte. Ces nations décident par conséquent d'exercer leurs responsabilités souveraines ou, comme vous l'avez dit, leur devoir d'intervention. N'est-ce pas une source plus solide de légitimisation qu'une autorisation implicite?

**M. Cotler:** Ce que vous décrivez ne correspond pas au droit coutumier international, mais plutôt à une sorte de nouveau régime normatif dans le cadre duquel certains pays diraient: «Nous ne pouvons adopter la démarche traditionnelle, car cette démarche traditionnelle entraînerait une catastrophe humaine.» Autrement dit, l'article 2.4 de la Charte des Nations Unies interdit le recours à la force pour des raisons autres que la défense. Cet article doit être interprété conjointement avec les articles 33, 41 et 42, qui prévoient essentiellement qu'on ne doit employer la force armée qu'en dernier recours et que c'est au Conseil de sécurité de déterminer que les recours non militaires ont été épuisés et que l'action militaire est donc nécessaire.

Le contrepoids de cela, du point de vue du droit international, serait que la Charte des Nations Unies ne peut être considérée comme étant une entente suicidaire. On ne peut pas tolérer que l'article 2.4 devienne une sorte d'impératif déontologique indépendant qui nous impose la pacifisme alors qu'on fait face à une catastrophe humanitaire.

À mon avis, il existe un devoir d'intervention lorsqu'on fait face à une situation où sont commises des atrocités qui bouleversent profondément la conscience de l'humanité. Mais il faut alors qu'on s'assure du respect d'un certain nombre de principes, pour éviter que tout le monde décide de son propre chef que telle situation est limite parce qu'on commet des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Il faudrait au moins respecter les principes suivants, et à ce moment-là on pourrait exercer son devoir d'intervention.

Le premier de ces principes est celui des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Le deuxième est la constatation que tous les autres recours ont été épuisés.

**Le sénateur Grafstein:** Nous avons déjà la liste des cinq points.

**M. Cotler:** En fin de compte, je dirais qu'il existe effectivement un devoir d'intervention, et que le Canada devrait participer avec d'autres pays à l'élaboration d'une doctrine humanitaire internationale de la sécurité humaine qui apporterait des nuances importantes au droit international dans ce domaine.

**Le sénateur Grafstein:** Je crois avoir compris l'argument de M. Cotler. L'article 12.1 semble empêcher l'Assemblée générale de faire des recommandations concernant un conflit ou une situation quelconque tant que le Conseil de sécurité exerce les fonctions qui lui sont confiées par la Charte. Si ma mémoire est bonne, l'action de la police en Corée a été approuvée par l'Assemblée générale, et non par le Conseil de sécurité. Mais je peux me tromper.

From a narrow legal position, does the General Assembly, even though it goes beyond article 12.1 on its face, grant legitimacy to international action of this kind, or would it?

**Mr. Cotler:** I believe the United Nations General Assembly in uniting to seek peace resolutions of an emergency character, could provide a moral support system if there were a preponderant vote in that regard. However, I would not consider that the United Nations General Assembly alone could provide sufficient authorization. It would be another piece of data that you could factor into the overall framework to determine legitimization.

If I am not mistaken, I believe Korea was a Security Council determination.

**Senator Grafstein:** I wish to sum up to get a more clear understanding. One can read through the various resolutions of both the assembly and the Security Council dealing with Kosovo. Not only were those resolutions unequivocally passed identifying this as a threat to international humanity and so on but, beyond that, the Yugoslav republic concurred in some of these resolutions.

Does that not place the legitimacy of the NATO action on a higher plain when the subject nation, the Federal Republic of Yugoslavia, not only listens to these resolutions but, in fact, consents or assents to them? Is that not a stronger plain on which to establish international legitimacy for NATO's actions?

**Mr. Cotler:** My sense is that the legitimacy was there for purposes of authorizing the intervention. Had we acted differently, though, we may not have arrived at the position where there was not only a right but a duty to intervene for reasons that I mentioned.

Having stated my belief that the intervention was valid, the real issue now is whether there is a disproportionate use of force in the manner in which the civilian infrastructure of Yugoslavia has been targeted. That is a different issue. The issue is whether we are conforming to the principles of international humanitarian law regarding the use of force, even if the decision to use that force is valid at the start.

**Senator Grafstein:** Chairman, is the witness telling us that he prefers ground forces as opposed to air strikes?

**Mr. Cotler:** If you want an answer, I think it was mistaken for NATO leadership to have ruled out ground forces to begin with. That gave a kind of green light to Milosevic to intensify his ethnic cleansing without any fear of engagement. I would have first stated that ground forces would be considered. Then I would have mobilized the existing NATO ground forces in neighbouring countries and put them on alert. That would have sent the message that the forces might be used. The convergence of ground forces and aerial bombing might have had a more effective result than the high-tech bombing in the absence of ground forces.

D'un point de vue strictement légal, l'Assemblée générale, même si cela dépasse à prime abord les pouvoirs qui lui sont accordés en vertu de l'article 12.1, peut-elle affirmer la légitimité de mesures internationales de ce genre, et le ferait-elle?

**M. Cotler:** À mon avis, l'Assemblée générale de l'ONU, en adoptant des résolutions d'urgence sur la paix, pourrait apporter un soutien moral si elle faisait l'objet d'un vote positif prépondérant. Mais à mon avis, l'Assemblée générale de l'ONU ne pourrait pas à elle seule donner une autorisation suffisante. Mais son soutien serait un autre élément à prendre en compte dans le contexte général de la légitimisation de mesures de ce genre.

Si je ne me trompe pas, dans le cas de la Corée, c'est le Conseil de sécurité qui s'est prononcé sur la question.

**Le sénateur Grafstein:** J'aimerais essayer de résumer la situation pour être sûr de bien comprendre. Il est possible de lire dans les diverses résolutions adoptées à la fois par l'Assemblée générale et par le Conseil de sécurité qui traitent de la situation au Kosovo. Non seulement ces résolutions déclarant que cette situation menaçait l'humanité internationale ont été adoptées sans équivoque, mais même la République yougoslave a voté en faveur de certaines d'entre elles.

L'action de l'OTAN n'acquiert-elle pas à ce moment-là une plus grande légitimité si la nation directement concernée, c'est-à-dire la République fédérale de la Yougoslavie, non seulement tient compte de ces résolutions mais y donne son assentiment? N'est-ce pas là un critère plus rigoureux pour déterminer la légitimité internationale de l'intervention de l'OTAN?

**M. Cotler:** Pour les fins d'autorisation de l'intervention, c'était légitime, à mon avis. Si nous avions agi différemment, toutefois, nous ne nous serions peut-être pas trouvés dans une situation où non seulement nous avions le droit d'intervenir mais nous en avions le devoir, pour les raisons que j'ai déjà évoquées.

Puisque je vous ai déjà dit que pour moi, cette intervention était valable, il s'agit essentiellement de savoir si la force employée était disproportionnée, étant donné la façon dont l'infrastructure civile a été ciblée en Yougoslavie. Ça, c'est une question tout à fait différente. Là, il s'agit de savoir si nous respectons les principes du droit humanitaire international en ce qui concerne le recours à la force, même si la décision de recourir à la force est justifiée dès le départ.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, le témoin est-il en train de nous dire qu'il préfère les forces terrestres aux frappes aériennes?

**M. Cotler:** Si vous voulez que je vous réponde, je vais vous dire qu'à mon avis, les dirigeants de l'OTAN n'auraient jamais dû écarter dès le départ la possibilité d'y envoyer des forces terrestres. Cela a donné en quelque sorte le feu vert à Milosevic pour intensifier sa campagne de purification ethnique, puisque la possibilité d'engagement ou de combat était écartée. Pour ma part, j'aurais déclaré dès le départ qu'on envisagerait d'y envoyer des forces terrestres. J'aurais ensuite mobilisé la totalité des forces terrestres de l'OTAN en poste dans les pays avoisinants en les mettant en état d'alerte. Ainsi on lui aurait fait comprendre qu'on recourrait peut-être aux forces terrestres. Le tandem forces



**Senator Bolduc:** You say there was no political will. I believe there was political will in Europe, but that there was no political will in the United States. They sent Holbrook to discuss the situation in Bosnia from at least 1988 to 1992. He negotiated and mediated for years and then he finally went to Kosovo. There was perhaps a weak political will to intervene. They made, perhaps, "half a decision." They said they would send no troops, but they would send planes. That was the American decision. The rest is just talk.

**Mr. Cotler:** If you look at it historically, the United States took the view that Bosnia was a European issue and Rwanda was an African issue. At the same time, the Security Council was saying that Bosnia and Rwanda were international issues.

The United States bears a fair amount of responsibility for its absence of political will to do what needed to be done in Bosnia, before Kosovo, and in Rwanda, before Kosovo.

**The Chairman:** Honourable senators, before we start yet another chapter in this story, I must intervene. I thank Professor Cotler for engaging our attention fully late in a long day. We have enjoyed your presentation and we have learned a great deal from it.

Honourable senators, we revert again to our second reference, concerning Canada's relations with the European Union. **I call as our witness Mr. Earl Wiseman.**

Earlier this afternoon, senators, we had heard from Her Excellency Danièle Smadja, the European Commission's ambassador to Canada. While she was here, I mentioned the difficulties that arose in the mid-1990s concerning straddling stocks and the impact that that controversy **had**, for a time, on Canada's relations with the European Union.

To give some guidance as to the chronology, I also circulated a letter that Dr. Donald Barry wrote to me personally tying in the turbot war and subsequent relations with the European Union.

I asked Her Excellency if she was familiar with Bill C-27, the act to amend the Coastal Fisheries Protection Act and the Canada Shipping Act so as to enable Canada to bring into effect the agreement for the implementation of the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea. She indicated she was familiar with it.

I then asked her if the European Union felt that this particular act, assuming adequate ratification, would **have** the effect of terminating the problem of straddling stocks. I was surprised to

terrestres-bombardements aériens aurait peut-être donné de meilleurs résultats que des bombardements high-tech en l'absence de forces terrestres.

**Le sénateur Bolduc:** Vous avez dit qu'il n'y a pas de volonté politique. À mon avis, cette volonté politique était présente en Europe, mais non aux États-Unis. Entre 1988 et 1992, ils ont envoyé Holbrook pour qu'il discute de la situation en Bosnie. Il a joué le rôle de négociateur et de médiateur pendant des années, et il est enfin allé au Kosovo. À mon avis, il n'y avait pas une volonté politique suffisante pour intervenir. Ils se sont contentés peut-être d'une demi-décision. Ils ont déclaré qu'ils y enverraient des avions, mais non des troupes. Telle était la décision américaine. Tout le reste, c'est des paroles.

**M. Cotler:** D'un point de vue historique, les États-Unis estimaient que la Bosnie était un problème européen, et que le Rwanda était un problème africain. En même temps, le Conseil de sécurité déclarait que la situation en Bosnie et au Rwanda constituait un problème international.

Les États-Unis doivent assumer une bonne part de la responsabilité, vu qu'ils n'ont pas manifesté la volonté politique de faire ce qu'il fallait faire en Bosnie, avant le Kosovo, et au Rwanda, avant le Kosovo.

**Le président:** Honorables sénateurs, avant de passer à un autre chapitre de cette histoire, je dois intervenir pour clore notre discussion. Je remercie M. Cotler d'avoir si bien retenu notre attention à la fin d'une longue journée. Nous avons beaucoup aimé votre exposé et il nous a permis d'apprendre beaucoup de choses.

Honorables sénateurs, nous reprenons maintenant le deuxième volet de notre ordre de renvoi, concernant les relations entre le Canada et l'Union européenne. Notre prochain témoin sera M. Earl Wiseman.

Plus tôt cet après-midi, sénateurs, nous avons reçu le témoignage de Son Excellence, Danièle Smadja, Ambassadrice de la Commission européenne au Canada. Pendant qu'elle était là, j'ai parlé des problèmes qui ont surgi vers le milieu des années 90 concernant les stocks chevauchants et l'incidence que semble avoir eue cette controverse pendant un certain temps sur les relations entre le Canada et l'Union européenne.

À titre d'information sur la chronologie des événements, j'ai également fait circuler une lettre qui m'a été adressée personnellement par M. Donald Barry concernant la guerre du flétan noir et son incidence sur nos relations avec l'Union européenne.

J'ai demandé à Son Excellence cet après-midi si elle connaissait le projet de loi C-27, Loi modifiant la Loi sur la protection des pêcheries côtières et la Loi sur la marine marchande du Canada en vue de permettre au Canada d'appliquer l'Entente de mise en oeuvre des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Elle m'a dit qu'elle connaissait le projet de loi en question.

Je lui ai ensuite demandé si l'Union européenne était d'avis que ce projet de loi, en supposant qu'il soit adopté en bonne et due forme, aurait pour effet de mettre un terme au problème des

hear from her that the European Union still has difficulties. The difficulties seem to concern the interpretation of Bill C-27.

Given that this matter of fisheries has bothered our relationship with the European Union in the past, I thought it would be useful to hear a witness from D.F.O. Mr. Wiseman, given your admirable understanding of the bill, can you tell us what the bill does in the opinion of the Government of Canada, this bill deals with the problem of straddling stocks.

**Mr. Earl Wiseman, Director General, International Affairs Directorate, Department of Fisheries and Oceans:** Honourable senators, today I hope to provide you with a brief overview of Canada-EU bilateral fisheries relations.

I will do this by discussing the fisheries priorities that currently exist between Canada and the European Union, and by discussing some of the current issues that are on the table. Ratification of the UN agreement and Bill C-27 are issues that are dealt with in this particular deck. I will also discuss some of the European Union's interests, in terms of what they would like to get out of the bilateral fisheries relationship with Canada. I will point to some of the cooperative steps that have been under way over the last few years. In addition, if you wish, we can talk a bit about the fishing sector in the European Union and common fisheries policy in the European Union, issues which may be of interest to you when you meet counterparts in Europe.

This presentation focuses on current issues. I will not delve into problems of the past. Problems have existed with some fleets from the European Union since before 1977. If you wish, we can deal with those issues during questions.

We had a unique occurrence in 1995 with the turbot dispute between Canada and the European Union. The way we acted in the face of certain circumstances was a significant change in the behaviour of Canada, in our relations with the European Union, and in our relations with many countries.

I believe we have made significant changes since that incident in 1995. We are currently in a process of holding annual meetings at senior levels, between the deputy minister of the Department of Fisheries and Oceans and the head of the directorate responsible for fisheries in the European Union. The director general, Mr. Cavaco, will be here at the end of June for the third annual meeting.

The EU has raised concerns about Bill C-27, and I will get to some of them later. In my view, they are based largely on misunderstandings, although there may also be some other motives. I will leave it to you in your discussions to determine, perhaps, what some of those motives may be.

stocks chevauchants. J'ai été assez surpris quand elle m'a annoncé que l'Union européenne avait encore des préoccupations à cet égard — préoccupations qui semblent concerner l'éventuelle interprétation du projet de loi C-27.

Étant donné que la question des pêches a troublé nos rapports avec l'Union européenne par le passé, je pensais qu'il serait bon de vous inviter, monsieur Wiseman, vu votre compréhension admirable du projet de loi, à nous parler des effets de cette mesure législative et à nous dire si, de l'avis du gouvernement du Canada, elle règle le problème des stocks chevauchants.

**M. Earl Wiseman, directeur général, Direction générale des affaires internationales, ministère des Pêches et Océans:** Honorables sénateurs, j'espère vous donner aujourd'hui un bref aperçu des relations bilatérales entre le Canada et l'Union européenne dans le domaine des pêches.

À cette fin, je voudrais commencer par vous entretenir des priorités actuelles du Canada et de l'Union européenne en matière de pêches, et des grandes questions qui sont actuellement sur la table. La question de la ratification de l'Entente des Nations Unies et du projet de loi C-27 est traitée dans le document que je vais passer en revue avec vous. J'aborde également celle des intérêts de l'Union européenne, dans le sens de ce qu'elle voudrait obtenir de ces relations bilatérales avec le Canada dans le domaine des pêches. J'y mentionne également un certain nombre de mesures coopératives qui sont en cours depuis quelques années. De plus, si vous le souhaitez, nous pourrions parler un peu du secteur des pêches à l'Union européenne et de sa politique commune des pêches, étant donné que vous voudrez peut-être en discuter avec vos homologues quand vous les rencontrerez en Europe.

Mon exposé met l'accent sur les grandes questions de l'heure. Je n'ai pas l'intention de m'attarder aux problèmes du passé. Certaines flottes de l'Union européenne posent problème depuis même avant 1977. Si vous le souhaitez, nous pourrions en parler pendant la période des questions.

Nous avons connu une situation unique en 1995 lorsque le différend concernant le flétan noir est intervenu entre le Canada et l'Union européenne. Les mesures que nous avons prises dans les circonstances correspondaient à un changement de comportement important pour le Canada, par rapport à nos relations avec l'Union européenne et avec bon nombre de pays.

Depuis le différend de 1995, la situation a évolué de façon considérable. Maintenant nous participons à des réunions annuelles à un niveau élevé, c'est-à-dire entre le sous-ministre des Pêches et Océans et le directeur responsable des pêches à l'Union européenne. Le directeur général, M. Cavaco, viendra au Canada à la fin de juin pour participer à la troisième réunion annuelle.

L'Union européenne a exprimé certaines préoccupations concernant le projet de loi C-27, dont je vous parlerai en détail un peu plus tard. À mon avis, elles découlent surtout de certains malentendus, mais il n'est pas impossible qu'elles reposent sur d'autres motifs. Je vous laisse le soin, dans le cadre de vos discussions, de déterminer quels pourraient être ces motifs.



The European Union has long had the objective of finding opportunities for their fishing fleets in the Northwest Atlantic. They have had a history of fishing there. With the establishment of the 200-mile limit, they were concerned that their fishing opportunities would be significantly diminished. Those concerns were valid. Canada took over the 200-mile zone and, over a period of time, gradually excluded non-Canadian fleets. The European Union was excluded from Canadian waters in 1987 as a result of the termination of annexes to a bilateral agreement we had negotiated in 1981. The EU's objective has been to regain access to Canadian fisheries waters, if there were any fishing opportunities available.

From Canada's point of view, the difficulty in the fisheries relationship has been a lack of transparency in the European Union's enforcement of fisheries measures on the high seas. To the European Union, this is a multilateral issue, something to be dealt with in a regional fisheries management organization, the Northwest Atlantic Fisheries Organization. From Canada's point of view, it is also an important bilateral issue because, without a satisfactory fisheries relationship, with cooperation and transparency, we will not be prepared to even consider allowing vessels from other countries to have access to fish in our zone or to have vessels even participating in developmental programs with Canadian fishing vessels.

Our current priorities are the ratification and implementation of the United Nations agreement on straddling stocks and highly migratory fish stocks. This agreement is important because it will clarify the international framework for how one deals with these particular stocks. It was a straddling stock, Greenland halibut or turbot, that led to the dispute we had in 1995. Our longer-term and continuing objective has always been that we wish to build greater trust and confidence with the European Union in our bilateral fisheries relationship. We wish to see that relationship grow, and we have taken some steps in that regard.

Allow me to give you a brief overview of the UN agreement. The agreement, basically, is to implement provisions of the United Nations agreement on the Law of the Sea, to deal with the management and conservation of straddling stocks and highly migratory fish stocks. In Canada, for short, we refer to it as the United Nations Fish Agreement, or UNFA.

UNFA provides states that are party to the agreement with guiding principles for conservation and management of fish stocks, such as the precautionary approach and the compatibility rule, meaning that management measures outside 200 miles must be compatible with those inside 200 miles. There must be the use of best scientific evidence available, minimization of pollution, waste, discards and by-catches.

Depuis longtemps, l'Union européenne cherche des filières intéressantes pour leurs flottes de pêche dans l'Atlantique Nord-Ouest. Voilà longtemps qu'elles pêchent dans cette zone. Lors de la création de la limite des 200 milles, elles craignaient que leurs possibilités de pêche ne soient sévèrement réduites. Ces préoccupations étaient tout à fait valables. Le Canada a exercé sa souveraineté sur la zone des 200 milles, et a progressivement exclu les flottes non canadiennes. L'Union européenne a été exclue des eaux canadiennes en 1987 lors de l'expiration des annexes d'une entente bilatérale que nous avions négociée en 1981. L'objectif de l'Union européenne était donc de réaccéder aux zones de pêche canadiennes, pour profiter des possibilités de pêche qu'elles présentaient.

Du point de vue du Canada, les problèmes qui ont caractérisé nos rapports dans le domaine des pêches ont été causés par un manque de transparence de la part de l'Union européenne en ce qui concerne l'application des mesures de pêche en haute mer. L'Union européenne estime cependant qu'il s'agit là d'une question multilatérale, qui relève plutôt d'une organisation de gestion des pêches régionales, telle que l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest. Le Canada estime également que c'est une question bilatérale importante car, en l'absence de relations satisfaisantes, de coopération et de transparence dans le secteur des pêches, nous ne sommes même pas prêts à envisager de permettre aux bateaux d'autres pays d'accéder aux ressources halieutiques de notre zone ou de participer aux programmes de développement avec des bateaux de pêche canadiens.

Nos priorités actuelles sont la ratification et la mise en oeuvre de l'Entente des Nations Unies sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs. Cette entente est importante car elle permettra de clarifier les règles internationales s'appliquant à ces stocks. C'est un stock chevauchant, le flétan du Groenland ou le flétan noir, qui a conduit au différend de 1995. Notre objectif à long terme continue d'être l'établissement de relations bilatérales avec l'Union européenne dans le domaine des pêches qui soient davantage axées sur la confiance. Nous aimerions améliorer nos relations avec elle, et nous avons d'ailleurs pris des mesures à cette fin.

Permettez-moi de vous donner un aperçu général de l'Entente des Nations Unies. L'entente en question a essentiellement pour objet d'assurer la mise en oeuvre des dispositions de l'Entente des Nations Unies sur le droit de la mer, afin d'assurer la bonne gestion et la conservation des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. Au Canada, nous désignons l'Entente des Nations Unies sur les pêches par le sigle en ENUP.

L'ENUP établit pour les États qui ont signé l'entente un certain nombre de principes directeurs relatifs à la conservation et à la gestion des stocks de poissons, tels que le principe de la précaution et la règle de compatibilité, c'est-à-dire que les mesures de gestion à l'extérieur de la zone des 200 milles doivent être compatibles avec celles appliquées à l'intérieur de cette zone. Elles doivent aussi s'appuyer sur les faits scientifiques les plus exacts possible en vue de minimiser la pollution, le gaspillage, les rejets et les prises accessoires.

It also provides — and this is what Bill C-27 deals with — enforcement powers. Parties to this United Nations agreement have authority to take actions on the high seas against fishing vessels of other flags respecting fishing measures that have been established by a regional fisheries management organization such as the Northwest Atlantic Fisheries Organization.

If there is a dispute between parties over the interpretation of the UN agreement or the actions taken by one party, there is a binding, compulsory, dispute-settlement mechanism in the UN agreement as well. That is why this agreement is so important for Canada. I believe that, if this agreement had been in place, the problems we had in the past would not have raised themselves to the level where such extreme actions had to be taken. There would have been greater obligations on the part of flag states' vessels to take action, and should those actions not have been taken, the boarding state could have taken action, and if there were a disagreement between the parties, it would have gone to binding dispute settlement. We would have had a mechanism to deal with the kinds of problems we had to face.

Bill C-27 enables Canada to implement the enforcement provisions of the UN agreement.

Canada intends to ratify this agreement as soon as we can after requisite regulations are in place and the bill receives Royal Assent.

The EU has criticized the bill for a number of reasons. Some of these reasons are misunderstandings. Some of these reasons, in my opinion, are the mixing of concerns that EU member states, in particular Spain, had concerning the incidents that occurred in 1995. I can understand that the Spanish government and the Spanish fishing industry were very embarrassed, to say the least, about the attention that was directed towards them in 1995, by their perhaps perceived failure to have Canada repeal its legislation in 1995 which enabled us to take the actions that we did take at that time, and by the difficulty that they had in gaining international support for their position versus the Canadian position at that time.

The concern of the European Union and Spain in 1995 was about the extraterritorial application of Canadian law beyond 200 miles. That issue was of concern and was a major part of a negotiation that took place in 1995 when we were resolving the turbot dispute with the European Union. The position of the European Union was that Canada must repeal its extraterritorial legislation. Canada's view was that this legislation was perfectly legitimate and was not on the table for negotiation to be repealed. However, we did agree, as part of a package agreement which gave Canada what it needed, which was greater enforcement and control measures beyond 200 miles, and which gave the EU what the EU wanted, which was more fish to fish, that the regulations to that legislation would be amended.

Elle prévoit également — et c'est sur quoi porte le projet de loi C-27 — des pouvoirs d'exécution. Les parties à cette Entente des Nations Unies ont le pouvoir d'intervenir en haute mer contre des bateaux de pêche navigant sous d'autres pavillons pour faire respecter des règlements de pêche établis par une organisation de gestion régionale des pêches, telle que l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest.

En cas de différend entre les parties concernant l'interprétation des dispositions de l'entente ou des mesures prises par l'une des parties, l'ENUP prévoit également un mécanisme obligatoire du règlement des différends. C'est pour cela que cette entente revêt une si grande importance pour le Canada. À mon avis, si cette entente avait déjà été en place, les problèmes que nous avons connus par le passé ne se seraient pas aggravés au point où nous soyons tenus de prendre des mesures aussi extrêmes. Il y aurait eu une plus forte obligation de la part des bateaux de ces États de prendre certaines mesures, et si ces mesures n'étaient pas prises, l'État d'arraisonnement aurait pu prendre des mesures de son côté; de plus, et en cas de conflit entre les parties, on aurait pu recourir à un mécanisme obligatoire de règlement des différends. Autrement dit, nous aurions eu accès à un mécanisme permettant de régler les problèmes auxquels nous avons fait face.

Le projet de loi C-27 permet au Canada de mettre en oeuvre les dispositions d'exécution de l'Entente des Nations Unies.

Le Canada a l'intention de ratifier cette entente aussitôt qu'il nous sera possible de le faire lorsque les règlements d'accompagnement seront en place et que le projet de loi aura reçu la sanction royale.

L'UE a formulé plusieurs critiques à l'égard du projet de loi. Dans certains cas, il s'agit de simples malentendus. D'autres reflètent à mon avis les préoccupations de certains États membres de l'UE, notamment l'Espagne, relativement aux incidents qui ont eu surgi en 1995. Je peux comprendre que le gouvernement espagnol et le secteur des pêches espagnol étaient pour le moins embarrassés en 1995, vu l'attention qu'a suscitée leur conduite, leur incapacité, aux yeux de certains, de forcer le Canada à abroger sa loi en 1995, ce qui nous a permis de prendre les mesures que nous avons prises à l'époque, et les difficultés qu'ils ont rencontrées en essayant d'obtenir l'appui de la communauté internationale pour leur position, par rapport à celle du Canada.

La préoccupation de l'Union européenne et de l'Espagne en 1995 s'articulait autour de l'application extraterritoriale des lois canadiennes au-delà de la zone des 200 milles. Cette question suscitait certaines préoccupations et a été le principal sujet des négociations entamées en 1995 pour régler le différend avec l'Union européenne concernant le flétan noir. La position de l'Union européenne était que le Canada devrait abroger sa législation en matière d'extraterritorialité. Le Canada était d'avis cependant que cette législation était parfaitement légitime et qu'il n'était pas question de négocier son abrogation. Dans le cadre d'une entente prévoyant un train de mesures qui donnaient au Canada ce qu'il voulait — c'est-à-dire des mesures plus rigoureuses d'exécution et de contrôle au-delà de la zone des 200 milles — et à l'UE ce qu'elle voulait — c'est-à-dire plus de poissons à pêcher — nous avons cependant convenu de modifier les règlements d'application de cette législation.



By doing so, the names of Spain and Portugal would be removed from those regulations and, therefore, the legislation would no longer apply to them unless there was a time when the behaviour of Spain and Portugal was such that we deemed it necessary to put them back in the regulations. However, there was a clear understanding that we would not repeal our legislation.

There is still an attempt by the European Union, and particularly Spain, to have us repeal the predecessor legislation, the 1994 legislation, referred to as Bill C-29. That issue is off the table. I believe that it is understood by the European Commission that this issue is not one that Canada is prepared to consider at this time.

Bill C-27 is really a very simple bill. It was intended to provide the enforcement authorities necessary for Canada to fulfil its obligations under the UN agreement. We thought it was pretty simple. We thought it was describing, within a Canadian judicial system, how one achieves the objectives of an international agreement.

The European Union, for various reasons, sought to dissect our legislation in a way that I had not seen any other country or state or group of states address domestic legislation in the past. They were concerned that we would use a certain word that was not the exact word in the UN agreement or they were concerned about extraterritorial application of the law.

They had fears that we might be intending to assert rights that we did not have. I believe this bill has now gone through Parliament. It was carefully studied and many of the questions that the EU raised were raised in Parliament by standing committees. I believe we were able to answer those questions to the satisfaction of the Members of Parliament, including senators.

The issue now is: Can we satisfy the European Union? We have attempted on over six occasions, with meetings with the European Union at very senior legal official levels, to explain in great detail the legislation, the rationale for the drafting terms and the interpretation that we see of the United Nations agreement.

Most often, when these meetings end, my sense has been that the people we have talked to understood our position. Unfortunately, we have not had many opportunities for any significant discussions with Spanish officials and with the Spanish government. Their view is, generally, that these matters should be discussed with the European Commission, the interlocutory on international fisheries matters.

Under the common fisheries policy, the European Commission is responsible for the European Union's position in international relations. That is why we deal with the European Commission on international fisheries issues.

Ce faisant, les noms de l'Espagne et du Portugal seraient supprimés des règlements, de sorte que cette législation ne viserait plus ces deux pays à moins que leur comportement se détériore à un point où nous jugions nécessaire de les assujettir à nouveau à notre réglementation. Mais l'entente était claire en ce qui concerne notre législation: il n'était pas question que nous l'abrogions.

L'Union européenne, et notamment l'Espagne, cherche toujours à nous faire abroger la loi précédente adoptée en 1994, c'est-à-dire le projet de loi C-29. Mais cette question a été retirée de la table. Je crois que la Commission européenne a compris que le Canada n'est pas prêt à envisager une telle chose pour le moment.

Le projet de loi C-27 est en réalité très simple. Il a pour objet de prévoir les pouvoirs d'exécution nécessaires pour que le Canada remplisse ses obligations aux termes de l'Entente des Nations Unies. Pour nous, c'était assez simple. À notre avis, ce projet de loi se contentait de décrire, dans le contexte du système judiciaire canadien, la façon d'atteindre les objectifs d'une entente internationale.

L'Union européenne, pour diverses raisons, a cherché à disséquer notre projet de loi d'une manière qu'aucun autre État ou groupe d'États n'avait jamais fait précédemment, à mon avis, pour les lois intérieures d'un autre pays. Elle craignait que nous employions un terme qui ne serait pas le terme exact de l'entente et elle avait également des préoccupations concernant l'application extraterritoriale de cette loi.

Elle craignait que nous ayons l'intention d'exercer des droits qui ne nous revenaient pas. Je crois savoir que ce projet de loi a maintenant été adopté par le Parlement. Il a fait l'objet d'une étude minutieuse, et bon nombre des préoccupations exprimées par l'UE ont été examinées en profondeur par des comités permanents du Parlement. À mon avis, nous avons pu fournir des réponses satisfaisantes aux députés et sénateurs à ce sujet.

La question qui se pose est donc celle-ci: est-il possible de satisfaire l'Union européenne? Nous avons essayé à six reprises, lors de réunions de haut niveau avec des juristes de l'Union européenne, de leur expliquer en détail ce projet de loi, les raisons pour lesquelles nous avons employé les termes qu'on y retrouve et notre interprétation de l'Entente des Nations Unies.

Le plus souvent, à la fin de ces réunions, j'avais l'impression que nos interlocuteurs avaient compris notre position. Malheureusement, nous n'avons pas eu beaucoup d'occasions d'en discuter en profondeur avec les responsables et représentants du gouvernement espagnol. De façon générale, ils estiment que c'est à la Commission européenne, l'interlocuteur sur les questions de pêche internationale, que doivent se dérouler ces discussions-là.

Conformément à la politique commune des pêches, la Commission européenne est responsable de l'élaboration de la position de l'UE dans le contexte des relations internationales. C'est pour cela que nous traitons avec la Commission européenne pour toute question internationale intéressant les pêches.

There is some "disconnect" between the messages that go to the European Commission and those that go to Spain and without, perhaps, Spain fully understanding or still having some misunderstandings of the Canadian position, they will come back and put pressure on the European Commission and the matter is still not resolved. We see this going round and round.

We are concerned about this. We have had discussions about how to break this circle. It is something that will be dealing with within the next few weeks.

Our view is that Bill C-27 is extraterritorial and we should not be upset about that. Not only should not we not be upset about that, when the European Union and its member states ratify, if their legislation is not extraterritorial, they cannot fulfil their obligations under the UN agreement. The agreement provides powers to states to take action on the high seas beyond their 200-mile zones, therefore, it must be extraterritorial.

What is the problem of the European Union, unless they are going back to another piece of legislation, is part of the Coastal Fisheries Protection Act, and that is not on the table. That is not in Bill C-27. This is where confusions arise.

Canada has assured the European Union that it is our intention to implement Bill C-27 and ratify the UN agreement in a manner that is fully consistent with our rights and obligations under the agreement. If there are any differences in the interpretation of the agreement, there is the dispute-settlement mechanism.

I shall briefly address some of the other issues. On the question of access to Canadian waters, under the Law of the Sea, coastal states have an obligation to make available fish that may be surplus to their harvesting capacity if such stocks exist.

Canada makes those surpluses available or has traditionally made them available to countries with whom we have fisheries arrangements. We have one with the European Union, signed in 1918. Canada has allowed many states to fish. We allowed even the European Union to fish until 1987. The reciprocal part to these bilateral agreements is that these partners must cooperate with Canada on conservation. The European Union has not been transparent enough, from Canada's perspective, to be seen as fully cooperating.

We are not at a point where we can say that the European Union is not enforcing the rules. We do not know whether they are enforcing the rules because there is no transparency. There are certain obligations under the Northwest Atlantic Fisheries Organization to provide reports and data. When we ask for those kinds of reports, we do not get them. Without the information, we

En raison d'un problème de «déconnexion», si je puis dire, les messages qui sont communiqués à la Commission européenne ne sont pas les mêmes que reçoit l'Espagne, de sorte que l'Espagne ne comprend toujours pas bien la position canadienne ou a des préoccupations à cet égard qui l'amène à faire pression sur la Commission européenne, de telle sorte que la question n'est jamais réglée. À notre avis, cela pourrait continuer indéfiniment.

C'est quelque chose qui nous préoccupe grandement. Nous avons tenu des discussions afin de voir ce qu'on peut faire pour rompre ce cycle. Nous allons justement en discuter au cours des prochaines semaines.

À notre avis, le projet de loi C-27 prévoit des pouvoirs d'extraterritorialité mais il ne faut pas s'en inquiéter. Non seulement il ne faut pas s'en inquiéter, mais lorsque l'Union européenne et ses États membres vont ratifier l'entente, si jamais leur législation ne prévoit pas cette extraterritorialité, ils ne seront pas à même de remplir leurs obligations aux termes de l'ENUP. Cette entente confère aux États le pouvoir d'intervenir en haute mer au-delà de leur zone de 200 milles, et par conséquent, elle est forcément d'application extraterritoriale.

La vraie préoccupation de l'Union européenne, à moins qu'elle songe à une autre loi, est la Loi de protection des pêcheries côtières, mais cette loi n'est pas sur la table. Il n'en est pas question au projet de loi C-27. C'est justement là qu'il y a un malentendu.

Le Canada a fait comprendre à l'Union européenne que nous avons l'intention de mettre en oeuvre le projet de loi C-27 et de ratifier l'Entente des Nations Unies conformément à nos droits et obligations envers cette dernière. Au cas où il y aurait divergence d'opinions concernant l'interprétation de l'entente, nous avons toujours la possibilité de recourir au mécanisme de règlement des différends.

Permettez-moi de vous parler brièvement d'un certain nombre d'autres questions. S'agissant de l'accès aux eaux canadiennes, en vertu du Droit de la mer, les États côtiers ont l'obligation de permettre l'accès aux ressources halieutiques qui dépassent leur capacité d'exploitation, le cas échéant.

Selon la tradition, le Canada met ces stocks excédentaires à la disposition des pays avec lesquels nous avons conclu des ententes sur les pêches. Nous en avons signé une avec l'Union européenne en 1918. Le Canada permet à de nombreux États différents de pêcher dans nos eaux. Nous avons même permis à l'Union européenne de pêcher dans nos eaux jusqu'en 1987. L'élément réciproque de ces ententes bilatérales, c'est que ces mêmes partenaires doivent collaborer avec le Canada dans le domaine de la conservation. Mais en ce qui concerne le Canada, l'Union européenne n'a pas fait preuve d'une transparence suffisante pour qu'on puisse considérer qu'elle collabore entièrement avec nous dans ce domaine.

Par contre, nous n'en sommes pas au point où nous puissions affirmer que l'Union européenne ne fait pas respecter les règlements. Nous n'en savons rien, puisqu'il n'y a pas de transparence. Or les États membres de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest ont certaines obligations en ce qui concerne les rapports et les statistiques. Quand on demande des



do not know whether they are fully complying with their obligations. Therefore, we are not prepared to say that they are.

Further, there are no obligations to any countries in Canadian waters now because there are no fish that are surplus to our needs. We have moratoria on far too many stocks, and Canadian vessels have much greater capacity to catch fish than there are fish available for them to fish at this point.

There have been some areas of improvement, as I mentioned earlier. These have arisen out of the high-level bilateral meetings between the deputy minister and the director general for fisheries in the European Union. There have been a series of workshops to try to exchange information with the hopes that this may lead to greater transparency and a greater sharing of information.

There was a workshop in November of last year on monitoring surveillance and control of fishing activities. A group of industry officials travelled to Brussels in April to attend the Brussels seafood show and, at the same time, participate in seminars and have meetings with industry representatives of the European Union.

It is a high priority for the European Commission to have industry-to-industry dialogues. Our industry went over to start it, and a delegation of the European industry has been invited to participate in the Fisheries Council of Canada meeting in Prince Edward Island in September of this year.

The last few slides refer to some of the issues about the fishing industry in the European Union. Perhaps I have gone on too long with my introductory comments, because I have also tried to deal with the questions raised by the chairman. There is no need to go through those at this time. You can go through those at your leisure.

**The Chairman:** I understand that the 15 members of the European Union will ratify the United Nations fisheries agreement in block. What does that mean? Does that mean that they must all agree, or does it mean that they will make a decision by a majority? Perhaps, to put it plainly, could a country that is uneasy about its past fishing record with Canada veto the decision of the European Union?

**Mr. Wiseman:** In June of last year there was a council of fisheries ministers meeting of the European Union whereby all of the ministers agreed that the European Union will ratify the UN agreement.

They also agreed that, because there is a shared competency over the obligations in the UN agreement, they must ratify as member states, and the European Commission would need to ratify as well as the European Commission. They all agreed that they would do that and take the steps necessary to put in place whatever measures were required under their individual systems so that they could ratify. They agreed to ratify at the same time,

rapports, on ne les obtient pas. Sans avoir cette information, il nous est impossible de déterminer si elle remplit ou non ses obligations. Par conséquent, nous ne sommes pas en mesure d'affirmer qu'elle le fait.

De plus, nous n'avons plus aucune obligation envers d'autres pays pour ce qui est de la pêche dans les eaux canadiennes, puisque nous n'avons pas de stocks de poissons excédentaires. Des moratoires sont déjà en place pour de nombreux espèces de poissons, et la capacité d'exploitation des bateaux canadiens dépasse largement les stocks de poissons actuellement disponibles.

Il y a tout de même eu certaines améliorations, comme je le disais tout à l'heure, et ce, grâce aux réunions bilatérales de haut niveau entre le sous-ministre et le directeur général des Pêches à l'Union européenne. De plus, une série d'ateliers a été organisée pour favoriser un échange d'information, dans l'espoir que cela conduise à une plus grande transparence et à un meilleur échange d'information.

Un atelier a été tenu en novembre de l'année dernière sur la surveillance et le contrôle des activités de pêche. Un groupe de représentants du secteur des pêches est allé à Bruxelles en avril pour assister à la foire des produits de la mer de Bruxelles et pour participer en même temps à différents colloques et réunions avec les représentants du secteur auprès de l'Union européenne.

La Commission européenne attache une très grande importance aux dialogues entre représentants industriels. Des représentants de notre secteur sont allés là-bas pour ouvrir ce dialogue, et une délégation de l'industrie européenne a été invitée à participer à la réunion du Conseil des pêches du Canada qui se tiendra à l'Île-du-Prince-Édouard en septembre de cette année.

Mes derniers acétates concernent diverses questions intéressant le secteur des pêches de l'Union européenne. J'ai l'impression que j'ai peut-être pris un peu trop de temps pour mes remarques liminaires, mais je voulais aussi répondre aux questions soulevées par le président. Nous n'avons pas besoin de passer en revue l'information présentée aux dernières pages de mon document; vous pourrez le faire vous-mêmes quand cela vous conviendra.

**Le président:** Je crois comprendre que les 15 États membres de l'Union européenne ratifieront l'Entente des Nations Unies en bloc. Qu'est-ce que cela veut dire au juste? Est-ce que tous doivent être d'accord, ou la décision sera-t-elle prise à la majorité des voix? Autrement dit, un pays dont le bilan n'était pas nécessairement très positif en ce qui concerne ses relations avec le Canada pourrait-il opposer son veto à la décision de l'Union européenne?

**M. Wiseman:** En juin dernier, il a été convenu par tous les ministres, lors d'une réunion des ministres du Conseil des pêches de l'Union européenne, que l'Union européenne ratifiera l'Entente des Nations Unies.

Ils ont également convenu, étant donné que les obligations de l'Entente des Nations Unies font l'objet de responsabilités partagées, qu'ils doivent ratifier l'entente à titre d'États membres, et que la Commission européenne devra aussi la ratifier en cette qualité-là. Ils ont tous convenu de faire cela et de prendre les mesures qui s'imposent dans le cadre de leurs régimes individuels pour permettre cette ratification. Ils ont aussi convenu de ratifier

and it was left to member states to develop whatever administrative, legislative or regulatory instruments were required to do that. The commission would develop whatever regulations it required to ratify. When they were ready, they would go to New York and ratify as a group.

**The Chairman:** What worries me is that Her Excellency, Madam Smadja indicated that, within the European Union, there was uneasiness about the content of the Canadian bill, Bill C-27. That being accepted as true, does the United Nations Fisheries Agreement that they would all ratify stand, even though there may be uneasiness about what Canada is doing?

**Mr. Wiseman:** As I understand it, the decision of the ministers stands. However, if one party drags its feet, that could slow down the process for everyone, unless they make an additional decision that they will not wait for one party.

Spain is clearly leading the opposition to Bill C-27. A delegation from the European Parliament was here last year with a very vocal Spanish member of Parliament putting forward the concerns of the Spanish fishing industry. Spain has attempted to pressure Canada to make changes to Bill C-27. They made it clear that they want Canada to give assurances that we would never take action against a Spanish boat, but we cannot do that because the actions of the Spanish government would determine whether we would take action. They want assurances that what happened will never happen again, and that is something we cannot give them.

I think the little pieces of legislation they want to hold out as problems are not really problems. Their bottom line is that they wish to be exempted, and that is not possible.

The rest of the European Union will have to deal with that. They must determine whether Canada has been sincere in its efforts to put in place legislation that accurately reflects the UN agreement. As the Minister of Fisheries and Oceans said in the House of Commons during third reading debate, we are committed to living up to our obligations and remaining within our rights and obligations of the UN agreement. We are not considering going any further than that. We have said that many times to the European Union and representatives from the European Union. If they are not prepared to accept that, I am not sure what else we can say.

**Senator Bolduc:** There is a fleet of 97,000 ships in the European Union, which is a lot of ships, and 260,000 fishermen. Could you give me the distribution of those people and those vessels?

**Mr. Wiseman:** The Spanish fleet and Spanish fishermen are probably equal to the number in the rest of the European Union.

**Senator Bolduc:** Therefore, 50 per cent of the fleet is Spanish.

l'entente en même temps, les États membres étant chargés d'élaborer les instruments administratifs, législatifs ou réglementaires qui leur permettraient de le faire. La Commission rédigerait ensuite les règlements lui permettant de ratifier l'entente. Quand tous seraient prêts, ils iraient à New York pour ratifier l'entente en bloc.

**Le président:** Ce qui m'inquiète, c'est que Son Excellence, Mme Smadja, a indiqué que certains États membres de l'Union européenne sont très préoccupés par certaines dispositions du projet de loi C-27. Si cela est vrai, l'Entente des Nations Unies sur les pêches que tous vont ratifier serait-elle mise en vigueur, même si certains États ont des préoccupations à l'égard des mesures prises par le Canada?

**M. Wiseman:** D'après ce que j'ai pu comprendre, la décision des ministres tient toujours. Par contre, si l'une des parties tarde à respecter ses engagements, cela pourrait retarder les choses pour tout le monde, à moins qu'ils décident officiellement de ne pas attendre cette partie-là.

C'est surtout l'Espagne qui coordonne l'opposition faite au projet de loi C-27. Une délégation du Parlement européen qui est venue l'année dernière comprenait entre autres un député espagnol qui n'a pas hésité à exprimer énergiquement les préoccupations du secteur des pêches espagnoles. L'Espagne fait pression sur le Canada pour modifier le projet de loi C-27. Elle nous a fait comprendre qu'elle veut que le Canada lui donne l'assurance qu'il ne prendra jamais de mesures contre un bateau espagnol, mais nous ne pourrions jamais lui fournir une telle garantie, étant donné que ce sont les actions du gouvernement espagnol qui détermineront si nous intervenons ou non. Elle voudrait qu'on lui donne l'assurance que ce qui est arrivé précédemment ne se reproduira plus jamais, et cela nous est tout à fait impossible.

À mon avis, les mesures législatives mineures qu'ils qualifient de problématiques ne le sont pas vraiment. Au fond, l'Espagne veut bénéficier d'une exemption, et ce n'est pas possible.

Ce sera à l'Union européenne de régler ce problème-là. Elle devra déterminer si le Canada a cherché sincèrement à élaborer un projet de loi qui traduit avec exactitude les dispositions de l'Entente des Nations Unies. Comme le précisait le ministre des Pêches et Océans à la Chambre des communes pendant le débat en troisième lecture, nous sommes résolus à remplir nos obligations et à exercer nos droits et obligations en vertu de l'Entente des Nations Unies. Nous n'irons pas plus loin que ça. Nous l'avons d'ailleurs dit à maintes reprises aux représentants de l'Union européenne. Si ces derniers n'acceptent pas ça, je ne sais pas au juste ce qu'on peut leur dire de plus.

**Le sénateur Bolduc:** L'Union européenne compte 97 000 bateaux — et c'est beaucoup — et 260 000 pêcheurs. Pourriez-vous me donner une idée de la répartition de ces pêcheurs et bateaux?

**M. Wiseman:** Je dirais que le nombre de bateaux et de pêcheurs espagnols est probablement égal à celui de tous les autres États membres de l'UE ensemble.

**Le sénateur Bolduc:** Autrement dit, l'effectif espagnol correspond à 50 p. 100 de la flotte de l'Union européenne.



**Mr. Wiseman:** That is pretty close. Portugal would be up there as well, perhaps higher than 20 per cent. The remainder would be distributed amongst the other countries.

**Senator Bolduc:** A big ship may be the equivalent of two small ships. Are the ships approximately the same size and have the same type of technology, or is there is a huge difference?

**Mr. Wiseman:** There is a huge difference. We are talking about the difference from a dory to a large factory freezer trawler. They would be all counted as one, and most are dories and small boats. Most of the fisheries of the European Union are conducted from small vessels, particularly in the southern part of the European Union.

The vessels Canada should be concerned about are vessels that fish on the high seas in distant waters. From that perspective, particularly distant water fleets that come to North America, the fleets have been significantly reduced. There is no question that the imposition of greater control by the European Union over their vessels, the stricter limits on their fishing capabilities in the northwest Atlantic, and the fact there are not that many fish left in the Northwest Atlantic has significantly reduced the fleet that traditionally came here. In the past we would have had well over 100 Spanish vessels and 40 to 50 Portuguese vessels. Today, we may find that, in total, there are less than 30 Spanish vessels and approximately 15 Portuguese vessels, and not at one time.

**Senator Bolduc:** You are talking about the big factory ships.

**Mr. Wiseman:** Yes. They are the only ones that would come to the North Atlantic.

**Senator Bolduc:** What about the Russians?

**Mr. Wiseman:** They have gone through significant economic changes and some great difficulties. They have gone from a very large fleet to, in the past few years, having five vessels a year come to the Northwest Atlantic, which is a very small fleet.

**Senator Bolduc:** My second question relates to the policing issue. Does the European Union have police to carry out surveillance of the seas?

**Mr. Wiseman:** Under the common fisheries policy, there is a shared jurisdiction. The European Union makes decisions through the Council of Ministers with respect to rules. The enforcement of the rules is done by the member flag states. The waters around Spain are enforced by the Spanish government; the waters around Ireland are enforced by the Irish government; the waters around Britain are enforced by the Government of the United Kingdom. Each government is responsible for enforcing the rules in the waters around its territory plus — and this is the key point — their flag vessels. A Spanish vessel fishing in U.K. waters can be caught by the U.K. and charged, or it could be caught when it returns to Spain. The Spanish would then have the responsibility to fine and charge the vessel.

**M. Wiseman:** À peu près. Le Portugal est également très bien représenté; je dirais que ses bateaux constituent plus de 20 p. 100 de la flotte. Le reste serait réparti parmi les autres pays.

**Le sénateur Bolduc:** Un grand bateau peut être l'équivalent de deux petits bateaux. Est-ce qu'on parle de bateaux qui sont à peu près de la même taille et utilisent les mêmes technologies, ou y a-t-il d'énormes différences entre eux sur ce plan-là?

**M. Wiseman:** Il y a d'énormes différences. On parle effectivement de la différence entre une petite embarcation et un grand chalutier-usine. Chacun compte pour un bateau, et la majorité sont justement des petites embarcations de pêche. En règle générale, au sein de l'Union européenne, la pêche se pratique à partir de petits bateaux de pêche, notamment dans la partie sud de l'Union européenne.

Les bateaux dont doit s'inquiéter le Canada sont ceux qui pêchent en haute mer à grande distance. Mais les flottes qui viennent en Amérique du Nord pour pratiquer la pêche lointaine ont considérablement diminué. Il ne fait aucun doute que l'application par l'Union européenne de contrôle plus rigoureuse vis-à-vis de leurs bateaux et de limites plus strictes de leur capacité de pêche dans l'Atlantique Nord-Ouest, et le fait qu'il ne reste pas énormément de poissons dans l'Atlantique Nord-Ouest sont autant de facteurs qui ont eu pour résultat de réduire considérablement la flotte qui pratiquait la pêche dans nos eaux. Par le passé, il y aurait eu plus de 100 bateaux espagnols et entre 40 et 50 bateaux portugais. À l'heure actuelle, nous y trouverons peut-être en tout moins de 30 bateaux espagnols et environ 15 bateaux portugais, mais pas tous en même temps.

**Le sénateur Bolduc:** Là vous parlez des grands chalutiers-usines.

**M. Wiseman:** Oui. Ce sont les seuls qui venaient dans l'Atlantique Nord.

**Le sénateur Bolduc:** Et les Russes?

**M. Wiseman:** Ils ont connu des changements économiques et des difficultés considérables en Russie. Alors qu'ils avaient autrefois une flotte très importantes, à présent seulement cinq bateaux par an viennent pêcher dans l'Atlantique Nord-Ouest; il s'agit donc d'une toute petite flotte.

**Le sénateur Bolduc:** Ma deuxième question concerne la surveillance. L'Union européenne a-t-elle un service qui assure la surveillance des activités en haute mer?

**M. Wiseman:** Aux termes de la politique commune des pêches, c'est une responsabilité partagée. C'est-à-dire que l'Union européenne, par le truchement du Conseil des ministres, prend des décisions concernant les règlements. C'est ensuite aux États membres du pavillon de s'assurer du respect des règlements. Les eaux autour de l'Espagne sont contrôlées par le gouvernement espagnol; les eaux autour de l'Irlande sont contrôlées par le gouvernement irlandais; les eaux autour de la Grande-Bretagne sont contrôlées par le gouvernement du Royaume-Uni. Chaque gouvernement est responsable de l'application des règlements dans les eaux avoisinant son territoire de même — et voilà l'élément essentiel — par les bateaux qui naviguent sous leur pavillon. Un bateau espagnol qui pratique la pêche dans les eaux

Technically, the flag state is responsible for the activities outside of 200 miles. Hence, European vessels that fish in the Northwest Atlantic are under the control of their flag. That is standard in international law, and that is one area slightly modified under the UN agreement in terms of giving greater authority to non-flag states.

**Senator Bolduc:** Of course. Otherwise it cannot work. Why should the Spanish take care of their vessels on the high seas? There must be some kind of international police or otherwise the high seas would become a jungle.

I was against the move we made in 1995, but I do not know enough about the situation. Perhaps we should have done otherwise. At any rate, the impact is that they have cut their expeditions by 50 per cent.

**Mr. Wiseman:** More than that.

**Senator Bolduc:** And they are mad at us.

**Mr. Wiseman:** Yes.

**Senator Bolduc:** Have our ambassadors in Portugal and Spain tried to assist in this situation?

**Mr. Wiseman:** The Department of Foreign Affairs and our posts abroad are very much involved and lead the relations with other countries, but linking a fish matter to another matter is something we try not to do. However, the European Union will look towards linkages. They have made that threat, and they have done it in the past. There were delays in broader relation issues with Canada and the European Union because of Spanish concerns about fisheries issues. Those have generally led only to delays. They have not necessarily stopped things from happening, only complicated matters. We try to avoid and discourage linkages and do not seek linkages ourselves.

**Senator Bolduc:** Investment may be something they might understand.

**Mr. Wiseman:** That is why the European Union is keen to develop relations between European and Canadian businessmen, which is one reason we supported that, and the Fisheries Council of Canada has picked up on that.

The difficulty lies in the interest of Canadian industry to have tariff concessions, which will allow us to move Canadian products into the European market, where they are needed. The Europeans import a lot of fish. Their own fleets cannot and never could supply their needs.

du Royaume-Uni peut être attrapé et inculpé par les autorités britanniques, ou encore se faire attraper lors de son retour en Espagne. Il appartiendrait ensuite aux autorités espagnoles d'inculper les responsables du bateau et de leur imposer des amendes.

Strictement parlant, c'est l'État du pavillon qui est responsable des activités pratiquées à l'extérieur de la zone de 200 milles. En conséquence, les bateaux européens qui pêchent dans l'Atlantique Nord-Ouest relèvent de l'État de leur pavillon. Telle est la norme en droit international, mais cette norme est légèrement modifiée par l'Entente des Nations Unies, qui accorde des pouvoirs élargis aux autres États également.

**Le sénateur Bolduc:** Oui, bien entendu. Autrement, ça ne marcherait pas. Pourquoi les Espagnols assumeraient-ils la responsabilité de leurs bateaux en haute mer? Il faut absolument une police internationale, sinon la haute mer deviendrait une vraie jungle.

J'étais contre les mesures que nous avons prises en 1995, mais d'un autre côté, je n'ai pas suffisamment d'information à ce sujet. Peut-être aurions-nous dû agir autrement. Quoi qu'il en soit, le résultat a été une réduction de 50 p. 100 de leurs activités.

**M. Wiseman:** Et même davantage.

**Le sénateur Bolduc:** Mais ils sont fâchés contre nous.

**M. Wiseman:** Oui.

**Le sénateur Bolduc:** Nos ambassadeurs au Portugal et en Espagne ont-ils essayé d'améliorer la situation?

**M. Wiseman:** Le ministère des Affaires étrangères et son personnel dans les missions à l'étranger participent beaucoup à ce genre d'effort et sont essentiellement responsables du maintien de nos relations avec d'autres pays; cependant, nous essayons en général de ne pas faire de liens entre la question de la pêche et d'autres questions. Par contre, l'Union européenne essaie d'établir de tels liens. Elle a menacé de le faire et l'a même fait par le passé. Le règlement d'autres questions plus générales intéressant le Canada et l'Union européenne a été retardé en raison des préoccupations des autorités espagnoles dans le domaine de la pêche. En règle générale, des différends de ce genre entraînent des retards; c'est-à-dire qu'ils ne nous empêchent pas d'avancer dans d'autres domaines, mais ils nous compliquent la vie. Nous essayons par conséquent d'éviter qu'on établisse ce genre de liens et nous ne cherchons pas non plus à le faire.

**Le sénateur Bolduc:** La question de l'investissement en est peut-être une qu'ils peuvent comprendre.

**M. Wiseman:** C'est justement pour cela que l'Union européenne désire créer des relations plus étroites entre les gens d'affaires européens et canadiens, et c'est pour ça que nous avons soutenu cette initiative, initiative à laquelle le Conseil des pêches du Canada a décidé de participer.

Le problème, c'est le désir de l'industrie canadienne d'obtenir des concessions tarifaires qui nous permettraient de vendre davantage de produits canadiens sur le marché européen, où ces produits sont demandés. Les Européens importent beaucoup de poisson. Leurs propres flottes ne peuvent pas et ne pourront jamais répondre à la totalité de leurs besoins.



The interest of the vessel operators in Europe is to find a place to put their boats. They have nowhere to go. In northern Spain, there are hundreds of vessels tied up in port, rusting, with nowhere to go. The owners of those vessels put great pressure on their governments to find places to fish. Their investment in a joint venture would be the boat. We would provide the fish in the water, and they would land it at our plant.

We have the capability in Canada to catch all the fish in Canadian waters. We do not need an investment of boats. Some fish plants may benefit from a partnership with a European partner who could help develop and market products in Europe. That kind of investment might be welcome in Canada, but it does not represent the type of investment that the Europeans have been looking for.

**Senator Bolduc:** Do the Spanish and Portuguese play the same game with South America that they play here?

**Mr. Wiseman:** Absolutely.

**Senator Bolduc:** On the eastern side of South America?

**Mr. Wiseman:** I would not like to be working in the administration of the Spanish fleet because I have a lot of empathy for their problems. They have major problems with excess capacity. They have tremendous local pressures from very strong constituencies to push for finding fishing opportunities. As well, the places they have traditionally fished are being closed out to them. The northwest Atlantic has been significantly reduced because it has been fished out. Many of the places they fished off Africa have been closed off to them. Morocco has formally indicated that they will not renew their fishing agreement with the European Union. This involves over 600 Spanish and Portuguese vessels. The Argentinean government has indicated that they will not renew their fisheries agreement with the European Union. All of these were very important outlets for Spanish vessels. They are finding themselves being closed off from areas where they had sought to fish. That does create more pressures on their government. When the fishing industry puts pressure on the government, the government will try to put pressures on other governments where they can find opportunity.

**Senator Corbin:** I am glad of this discussion on the action of Spaniards abroad. I was in West Africa and North Africa earlier this year where I heard many complaints about the practices of Spaniards and others. I am glad the question was raised and the response put in those terms.

There is a lot of politics involved behind the scenes. We know how fishermen from New Brunswick and Nova Scotia can agitate

Les exploitants de bateaux en Europe cherchent surtout un endroit où mettre leurs bateaux. Ils ne peuvent aller nulle part. Dans le nord de l'Espagne, on voit des centaines de bateaux amarrés dans le port, en train de rouiller, parce qu'ils ne peuvent aller nulle part. Les propriétaires de ces bateaux exercent énormément de pressions sur leurs gouvernements pour que ces derniers leur trouvent des lieux de pêche. Dans le cadre d'une coentreprise, leur investissement serait au niveau du bateau. C'est-à-dire que nous leur donnerions l'accès au poisson se trouvant dans nos eaux, et ils s'engageraient à le faire transformer dans nos usines.

Au Canada, nous avons la capacité de prendre tout le poisson se trouvant actuellement dans les eaux canadiennes. Nous n'avons pas besoin de ces bateaux. Certaines usines de transformation du poisson pourraient bénéficier d'un partenariat avec une entreprise européenne qui les aiderait à mettre au point de nouveaux produits et à les commercialiser en Europe. Ce genre d'investissement serait sans doute le bienvenu au Canada, mais jusqu'à présent, il n'a pas suscité beaucoup d'intérêt chez les Européens.

**Le sénateur Bolduc:** Les Espagnols et les Portugais se comportent-ils de la même façon en Amérique du Sud qu'ici?

**M. Wiseman:** Oui, absolument.

**Le sénateur Bolduc:** Du côté est de l'Amérique du Sud?

**M. Wiseman:** Je n'aimerais pas avoir à administrer la flotte espagnole parce que je comprends à quel point les pêcheurs sont touchés par la situation. Ils ont surtout un grave problème de capacité excédentaire. Les autorités la-bas font l'objet d'énormes pressions de la part de groupes locaux qui se défendent vigoureusement et réclament sans arrêt des lieux de pêche. De plus, les zones où ils ont toujours pêché par le passé leur sont maintenant fermées. L'Atlantique Nord-Ouest offre à présent beaucoup moins de possibilités, parce qu'il n'y a plus de poisson. Bon nombre des zones au large de l'Afrique où ils avaient l'habitude de pêcher leur sont maintenant fermées. Le Maroc a officiellement déclaré qu'il ne renouvellera pas son entente de pêche avec l'Union européenne. Cette entente vise plus de 600 bateaux espagnols et portugais. Le gouvernement argentin a indiqué, lui aussi, qu'il ne reconduira pas son entente avec l'Union européenne dans le domaine des pêches. Toutes ces zones constituaient des filières très importantes pour les bateaux espagnols. Maintenant, ils n'ont plus accès aux zones où ils pêchaient autrefois. Par conséquent, leur gouvernement fait l'objet de pressions extrêmes. Quand le secteur de la pêche fait pression sur le gouvernement, le gouvernement fait pression sur d'autres gouvernements chaque fois qu'il a l'occasion de le faire.

**Le sénateur Corbin:** Je suis très content qu'on ait cette discussion sur les activités des Espagnols à l'étranger. J'étais en Afrique de l'Ouest et en Afrique du Nord plus tôt cette année, et j'ai entendu de nombreuses plaintes au sujet des pratiques des Espagnols et d'autres. Je suis content qu'on ait soulevé la question et que vous nous ayez répondu de cette façon.

Ils font beaucoup de politique dans les coulisses. Nous savons à quel point les pêcheurs du Nouveau-Brunswick et de la

their local member of Parliament, who will take the complaints all the way up to the minister and the prime minister.

Can you tell us more about local politics in Spain? You talked about the rusting vessels, but these are the smaller operators, not the high seas operators. I have not studied the matter closely. Who in Spain is pressuring the government — the big companies, cooperatives or consortia? Where does the problem originate? What is the chain of agitation up to the European Union level?

**Mr. Wiseman:** That is a complicated series of questions because different groups are involved. For example, the group that fished off Morocco came largely from the southern part of Spain, whereas the group that fishes off Argentina and in the northwest Atlantic and the North Sea comes from northern Spain.

A very powerful and influential group is the large vessel owners from northern Spain, where there are large factory freezer trawlers there that are rusting out. Today, the traditional Spanish fleet in the northwest Atlantic comes mostly from Galicia and Vigo. In the past, they came mostly from the Basque country.

The politics are that the long-serving governor of Galicia has been a very senior official in President Aznar's party, the current president of Spain. In fact, the governor may be the godfather to Mr. Aznar. The daughter of the governor is also a member of the European Parliament and chairman of the European Parliament fisheries committee.

Therefore, the views of Vigo and Galicia are strongly heard in countries such as Madrid, Brussels, Strasbourg. The views of the large vessel owners are communicated very clearly through those channels, in terms of issues in the northwest Atlantic. However, the Spanish have fishing interests around the world and different sectors of their industry will use those and other channels to put forward their concerns.

**Senator Stollery:** I did not realize that Peru had such a large fishing industry. I suppose that Peruvian sea bass is now \$20 a pound, because it is being decimated.

Will the fact that Commissioner Bonino has gone out under a cloud have any effect on the fisheries policy of the European Union? I do not think they pinned anything on her in that report, but she certainly has gone under a cloud. The whole commission has had to resign. It is evident that the European Commission has lost the confidence of the European Parliament, which is a sea change in European politics. What will be the effect of this on the fisheries policy?

Nouvelle-Écosse peuvent influencer leur député local, qui va ensuite transmettre leurs plaintes au ministre et au premier ministre.

Pourriez-vous nous décrire un peu plus la politique telle qu'elle se pratique au niveau local en Espagne? Vous nous avez dit qu'il y a beaucoup de bateaux dans les ports qui sont en train de rouiller, mais j'imagine que vous parlez là des petits exploitants et non des propriétaires des bateaux qui pêchent en haute mer. Je n'ai pas étudié de très près la situation. J'aimerais savoir qui en Espagne fait pression sur le gouvernement — les grandes entreprises, les coopératives ou les consortiums? Quelle est la source du problème? Qui est à l'origine de cette agitation qui a été communiquée à l'Union européenne?

**M. Wiseman:** Vous m'avez posé une série de questions assez complexes, car il existe en réalité différents groupes. Par exemple, le groupe qui pêchait au large du Maroc vient surtout du sud de l'Espagne, alors que celui qui pêche au large de l'Argentine et dans l'Atlantique Nord-Ouest et la Mer du Nord est du nord de l'Espagne.

Je dois dire qu'un groupe extrêmement puissant et influent est celui des propriétaires de grands bateaux du nord de l'Espagne, et c'est là qu'on voit de grands chalutiers-usines qui sont en train de rouiller. À l'heure actuelle, la flotte espagnole qui pratique traditionnellement la pêche dans l'Atlantique Nord-Ouest vient surtout de Galicia et de Vigo. Par le passé, elle était surtout d'origine basque.

En ce qui concerne la politique, le gouverneur de Galicia, qui occupe son poste depuis fort longtemps, est un représentant haut placé du parti du président Aznar, l'actuel président d'Espagne. En fait, le gouverneur est peut-être même le parrain de M. Aznar. La fille du gouverneur est également membre du Parlement européen et présidente du comité des pêches du Parlement européen.

Par conséquent, les opinions des gens de Vigo et de Galicia sont vigoureusement défendues dans des capitales telles que Madrid, Bruxelles et Strasbourg. Les vues des propriétaires des gros bateaux, notamment sur les problèmes dans l'Atlantique Nord-Ouest, sont clairement communiquées par ces filières. Mais les Espagnols ont des intérêts dans de nombreuses zones de pêche du monde et les représentants des différents secteurs passent par cette voie et d'autres pour communiquer leurs préoccupations.

**Le sénateur Stollery:** Je ne me rendais pas compte que l'industrie de la pêche au Pérou était aussi importante. Le serranidé péruvien doit maintenant se vendre 20 \$ la livre, étant donné qu'ils sont en train de décimer les stocks.

À votre avis, la disgrâce de la commissaire Bonino aura-t-elle une incidence sur la politique des pêches de l'Union européenne? Que je sache, ils n'ont rien pu lui mettre de précis sur le dos dans ce rapport, mais il ne fait aucun doute qu'elle a quitté son poste en disgrâce. Toute la Commission a d'ailleurs dû donner sa démission. Il est clair que la Commission européenne a perdu la confiance du Parlement européen, et cela représente un changement radical pour l'Europe. Quel sera l'impact de tout cela sur la politique des pêches?



**Mr. Wiseman:** There may be some effect. You may be surprised to hear me say this, but I believe that Commissioner Bonino was perhaps the best fisheries commissioner that the European Commission has had. She was first appointed in 1995 and had been in the job only a few weeks when the turbot crisis began. In my view, she was badly briefed about the issues and responded to those briefs rather than fully understanding the facts. However, I think she demonstrated her commitment to fight for the industry and support the concerns of the fishing sector in the European Union. Since then, she has learned much more and has been a driving force in improving the management regime of fish within the European Union and the enforcement of it. The commission's role is to impose regulations rather than to make decisions.

In the past, most commissioners were quick to back away from proposals that were not seen to be favourable. Commissioner Bonino pushed some difficult decisions forward and kept the council of ministers from reducing the effectiveness of many of these things that may have been significantly modified in previous commissions. I believe it is unfortunate that she is leaving.

**Senator Stollery:** She was no longer commissioner of fisheries in any event. Her parlance had to do with development.

**Mr. Wiseman:** She has held three portfolios at the same time. When the new commission was set up, it was expected that Norway would join the European Union. This is an example, perhaps, of Spanish pressure. The Spanish delayed the accession agreement for over six months because of a demand for more fish off the coast of Norway. They came up with demands for 100,000 tonnes of fish. In the end, however, the agreement would have given them about 12,000 tonnes. That demonstrates the type of pressure that was being applied. The Spanish held out and delayed the accession agreement for six months.

When they held a referendum in Norway, the Norwegians voted against the accession agreement for fisheries reasons. Norway did not join.

Originally, the Norwegian was to be the fisheries commissioner. Madam Bonino was to be the commissioner for humanitarian assistance and atomic energy, and consumer affairs was there as well. There was no Norwegian when they put together the commission, and no one seemed to want fisheries, so they gave it to Madam Bonino along with humanitarian affairs and other things. As I understand it, she always carried three or four portfolios, and she is still acting in that capacity.

From what I understand, there was not a real cloud over Madam Bonino for her activities. However, she will not return to the commission because, if Mr. Prodi, who is an Italian, becomes president, Madam Bonino would be the third Italian. There cannot be more than two Italian commissioners.

**M. Wiseman:** Il y aura peut-être un certain impact. Vous serez peut-être surpris de m'entendre dire ça, mais à mon avis, la commissaire Bonino était sans doute la meilleure commissaire des pêches qu'a jamais connue la Commission européenne. Elle a été nommée pour la première fois en 1995 et elle n'était en poste que depuis quelques semaines lorsque la crise du flétan noir a surgi. À mon avis, elle avait été mal renseignée sur la situation et elle s'est contentée de réagir en fonction des renseignements qu'on lui avait fournis au lieu de chercher à bien comprendre tous les faits. Mais elle a certainement prouvé qu'elle tenait à défendre le secteur des pêches de l'Union européenne et à exprimer ses préoccupations. Depuis elle a appris beaucoup de choses, et elle a joué un rôle de chef de file dans l'amélioration et l'exécution du régime de gestion des ressources halieutiques à l'Union européenne. Le rôle du commissaire est surtout d'imposer des règlements, plutôt que de prendre des décisions.

Par le passé, la plupart des commissaires reculaient rapidement du moment qu'une proposition semblait être mal acceptée. Mais la commissaire Bonino insistait pour que certaines décisions difficiles soient prises, et elle a empêché le Conseil des ministres de compromettre l'efficacité de bon nombre de ces mesures, qui avaient été considérablement modifiées par des commissions précédentes. Je trouve regrettable qu'elle parte.

**Le sénateur Stollery:** De toute façon, elle n'était plus commissaire des pêches. Son poste concernait le développement.

**M. Wiseman:** En fait, elle était responsable simultanément de trois portefeuilles. Quand la nouvelle Commission a été mise sur pied, on s'attendait à ce que la Norvège devienne membre de l'Union européenne. Voilà justement un exemple des pressions exercées par l'Espagne. Les Espagnols ont retardé de six mois l'accord d'accession parce qu'ils réclamaient l'accès à plus de poisson au large de la côte de la Norvège. Ils revendiquaient 100 000 tonnes de poisson. En fin de compte, l'accord leur aurait accordé environ 12 000 tonnes. Voilà donc le genre de pressions qui étaient exercées à l'époque. Les Espagnols ont tenu bon et ont ainsi réussi à retarder de six mois l'adoption de l'accord d'accession.

Lors du référendum en Norvège, les Norvégiens ont voté contre l'accord d'accession pour des raisons liées à la pêche. La Norvège n'est donc pas devenue membre.

Au départ, c'est un Norvégien qui devait être commissaire des pêches, alors que Mme Bonino devait être chargée de l'aide humanitaire, de l'énergie atomique, et des affaires des consommateurs aussi, si je ne m'abuse. Mais il n'y avait pas de Norvégien au moment où la Commission a été mise sur pied, et comme personne ne semblait vouloir assumer la responsabilité des pêches, ils ont confié ce portefeuille à Mme Bonino, ainsi que les affaires humanitaires et d'autres responsabilités. Si je comprends bien, elle a toujours eu trois ou quatre portefeuilles différents en même temps, et elle continue à le faire.

D'après ce qu'on m'a donné à entendre, Mme Bonino n'a jamais été en défaveur à cause de ses activités. Mais elle ne retournera plus à la commission car si M. Prodi, qui est Italien, devient président, avec Mme Bonino, il y aurait trois Italiens, alors qu'il ne peut y avoir plus de deux commissaires italiens.

**Senator Stollery:** I do not know how they will reappoint the commissioners who have all resigned. The head of the commission has now run for the European Parliament. He made a terrible head of the commission, and now he is running for the European Parliament. He will probably get elected from Luxembourg to the European Parliament. What will be the effect of that on the fisheries?

**Mr. Wiseman:** The Spanish minister of fisheries has also resigned. She, too, is running for the European Parliament.

**The Chairman:** I have one question of my own that relates to the term "straddling stocks," which I used earlier. That term would be very meaningful to members of the Fisheries Committee. Let me try a definition and you can tell me where I go wrong.

When we use the term "straddling stocks," in the East-Coast Canadian context, we are referring to stocks of fish that are sometimes within the 200-mile Canadian economic zone and sometimes outside that zone. This occurs particularly on the nose and tail of the Grand Banks. Is that reasonably accurate?

**Mr. Wiseman:** That is correct, but I might add one factor. That definition implies that the fish are moving inside and outside. There are stocks of fish that are stable as a pool and they straddling the line. That is a straddling stock, too. Some of those fish are constantly inside and outside.

**The Chairman:** What about the Flemish Cap?

**Mr. Wiseman:** The Flemish Cap is a discrete area on the continental shelf. There is a deep water trough between the edges of the nose and tail of the Grand Banks and the Flemish Cap. The groundfish that are usually fished — that is, the cod, the red fish, the flounder, and so on — live in the shallower waters on the bottom of the banks. Not many groundfish live in deeper waters. The stocks that are on the nose and tail do not swim across the deepwater channel to go to the Flemish Cap.

There are stocks on the Flemish Cap that are discrete stocks. Those stocks reproduce and live only on the Flemish Cap and do not swim across and integrate with the ones on the nose and tail, and vice versa. There is one stock that does live in deep waters and does go down from the nose and tail and up a bit on to the other side of the Flemish Cap, namely, Greenland halibut. That is the only straddling stock that goes to the Flemish Cap as well.

**Senator Stollery:** Where are the Greenlanders in all of this? They have a fishery, I believe.

**Mr. Wiseman:** Through Denmark, Greenland is a member of the Northwest Atlantic Fisheries Organization. Denmark represents Greenland and the Faroe Islands. Canada has bilateral relations with Greenland in the management of fish stocks that are transboundary, which is another word for "straddling," except they are shared between two states, namely, Baffin Island and

**Le sénateur Stollery:** Je ne sais pas quelle procédure ils vont suivre pour renommer les commissaires qui ont tous démissionné. Le chef de la Commission est actuellement candidat à un poste au Parlement européen. Il était mauvais chef, et maintenant il se présente au Parlement européen. Il sera sans doute élu au Parlement européen pour représenter le Luxembourg. Quelle en sera l'incidence sur le dossier des pêches?

**M. Wiseman:** La ministre espagnole des Pêches a également démissionné. Elle, aussi, est candidate à un poste au Parlement européen.

**Le président:** J'ai une question à vous poser concernant le terme «stocks chevauchants» que j'ai utilisé tout à l'heure. C'est un terme que connaissent certainement tous les membres du comité des pêches. J'aimerais essayer de vous le définir, et vous me direz si je me trompe.

Quand on parle de «stocks chevauchants», dans le contexte canadien et sur la côte est, nous parlons de stocks de poissons se trouvant parfois à l'intérieur et parfois à l'extérieur de la zone canadienne d'intérêt économique exclusive de 200 milles. C'est notamment le cas dans la zone du Nez et de la Queue des Grands Bancs. Est-ce que cela vous semble relativement juste?

**M. Wiseman:** Oui, c'est juste, mais j'y ajouterais un élément. Cette définition suppose que les poissons se déplacent constamment vers l'intérieur et vers l'extérieur. Mais il y a des stocks de poissons qui sont stables et qui chevauchent les limites de la zone. Ça, aussi, c'est un stock chevauchant. Certains des poissons se déplacent constamment vers l'intérieur et l'extérieur.

**Le président:** Et au Bonnet Flamand?

**M. Wiseman:** Le Bonnet Flamand est un endroit discret du plateau continental. Il y a un canal d'eau profond entre les extrémités du Nez et de la Queue des Grands Bancs et le Bonnet Flamand. Le poisson de fond qu'on y pêche — c'est-à-dire la morue, la sébaste, le flétan, et cetera — vit dans les eaux moins profondes des fonds des Grands Bancs. Peu de poissons de fond vivent dans les eaux plus profondes. Les stocks qui se trouvent dans la zone du Nez et de la Queue ne traversent pas ce canal profond pour se rendre au Bonnet Flamand.

Les stocks qui se trouvent dans la zone du Bonnet Flamand sont des stocks discrets. C'est-à-dire qu'ils se reproduisent et vivent uniquement dans cette zone, et ne traversent donc pas le canal pour s'intégrer aux stocks se trouvant près du Nez et de la Queue, et vice versa. Un stock vivant dans les eaux profondes descend les eaux près du Nez et de la Queue pour remonter un petit peu de l'autre côté près du Bonnet Flamand: il s'agit du flétan de Groenland. C'est le seul stock chevauchant qui se rend jusqu'au Bonnet Flamand.

**Le sénateur Stollery:** Et que font les Groenlandais dans tout ça? Ils ont une industrie de pêche, si je ne me trompe pas.

**M. Wiseman:** Par l'entremise du Danemark, le Groenland est membre de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest. Le Danemark représente le Groenland et les îles Faroe. Le Canada entretient des relations bilatérales avec le Groenland dans la gestion des stocks de poissons transfrontaliers, qui est un autre terme pour les stocks chevauchants, sauf qu'ils sont partagés par



Greenland. We are also involved with Greenland and Denmark and a number of other international regional fisheries organizations, for example, the North Atlantic Salmon Organization.

**Senator Bolduc:** And there is no major problem with them?

**Mr. Wiseman:** The Greenlanders are working at developing their fisheries and they are developing some fisheries very rapidly. We have some concerns about the extent of the development of these fisheries, because the total of the Greenland catch and Canadian catch may be exceeding the levels scientists are recommending. We have to have bilateral consultations on an annual basis and, as such, are trying to come up with common ways to ensure conservation of these stocks for both parties.

**The Chairman:** Honourable senators, I believe you will all agree that Mr. Wiseman has contributed greatly to our work. It is wonderful to have a witness who knows his or her subject and who speaks economically and clearly. Thank you very much. It has been very edifying.

The committee adjourned.

deux États, c'est-à-dire l'île de Baffin et le Groenland. Nous entretenons des rapports avec le Groenland, le Danemark et plusieurs autres organismes internationaux de pêche régionale, tels que l'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord.

**Le sénateur Bolduc:** Et là, vous n'avez pas de gros problèmes?

**M. Wiseman:** Les Groenlandais cherchent à développer leur secteur des pêches et certaines pêches prennent rapidement de l'expansion. Nous sommes un peu préoccupés par le degré d'expansion de certaines de ces pêches, parce qu'il est possible que la prise totale groenlandaise et canadienne dépasse les niveaux recommandés par les scientifiques. Nous tenons des consultations bilatérales chaque année, et dans le cadre de ces discussions, nous essayons de trouver des méthodes communes de conservation de ces stocks qui profitent aux deux pays.

**Le président:** Honorables sénateurs, je suis sûr que vous conviendrez avec moi que les témoignages de M. Wiseman ont été très utiles. Je suis toujours content de recevoir un témoin qui connaît bien son sujet et présente ses vues avec clarté et concision. Merci infiniment. C'était très intéressant.

La séance est levée.

---



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian Forces Joint Headquarters:*

Colonel Jim Calvin, Chief of Staff;  
Sergeant Tom Hoppe;  
Sergeant Jake McIndoe.

*From the Delegation of the European Commission in Canada:*

Her Excellency Danièle Smadja, Ambassador and Head of  
Delegation;  
Mr. Frederick Kingston, Senior Adviser, Economic and  
Commercial Affairs.

*As an individual:*

Professor Irwin Cotler, Faculty of Law, McGill University.

*From Fisheries and Oceans Canada:*

Mr. Earl Wiseman, Director General, International Affairs  
Directorate.

*Des sièges mixtes des Forces canadiennes:*

Le colonel Jim Calvin, chef d'état-major;  
Le sergent Tom Hoppe;  
Le sergent Jake McIndoe.

*De la délégation de la Commission européenne au Canada:*

Son Excellence Danièle Smadja, ambassadrice et chef de  
délégation;  
M. Frederick Kingston, conseiller, Affaires économiques et  
commerciales.

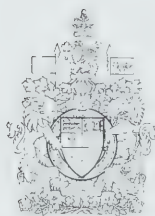
*À titre personnel:*

M. Irwin Cotler, professeur, faculté de droit, Université  
McGill.

*De Pêches et Océans Canada:*

M. Earl Wiseman, directeur général, Direction générale des  
affaires internationales.





First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Foreign Affairs

*Chair:*  
The Honourable JOHN B. STEWART

Tuesday, June 1, 1999

Issue No. 39

**Seventh meeting on:**  
The ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and
2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires étrangères

*Président:*  
L'honorable JOHN B. STEWART

Le mardi 1<sup>er</sup> juin 1999

Fascicule n° 39

**Septième réunion concernant:**  
Les ramifications pour le Canada:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et
2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
De Bané, P.C.	(or Kinsella)
Di Nino	Robertson
Forrestall	Stollery
Grafstein	Whelan, P.C.
* Graham, P.C. (or Carstairs)	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable John B. Stewart

*Vice-présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
De Bané, c.p.	(ou Kinsella)
Di Nino	Robertson
Forrestall	Stollery
Grafstein	Whelan, c.p.
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, June 1, 1999

(60)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 3:37 p.m. this day in Room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable John B. Stewart, presiding.

*Members of the committee presents:* The Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, Di Nino, Forrestall, Grafstein, Stewart, Stollery and Whelan, P.C. (8).

*Other senators present:* The Honourable Senators Mahovlich, Prud'homme, P.C. and Roche (3).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Messrs Wolfgang Koerner, David Goetz and Jack Stilborn.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

**WITNESSES:**

*As individuals:*

Major-General (Retired) Lewis MacKenzie;

Professor Stephen Scott, Faculty of Law, McGill University.

The committee resumed consideration of the order of reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and

2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member. (*See committee proceedings of April 14, 1999, issue No. 33.*)

Major-General MacKenzie made a statement and answered questions.

Professor Scott made a statement and answered questions.

Professor Scott tabled a document entitled "Notes for Evidence to Be Given to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs" with the Clerk of the Committee.

At 5:57 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*Le greffier suppléant du comité,*

Timothy Ross Wilson

*Acting Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 1<sup>er</sup> juin 1999

(60)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 37, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, Di Nino, Forrestall, Grafstein, Stewart, Stollery et Whelan, c.p. (8).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Mahovlich, Prud'homme, c.p. et Roche (3).

*Également présents:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: MM. Wolfgang Koerner, David Goetz et Jack Stilborn.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOINS:**

*À titre particulier:*

Le major-général Lewis MacKenzie (retraité);

Stephen Scott, professeur, faculté de droit, Université McGill.

Le comité reprend l'étude de l'ordre de renvoi concernant les ramifications pour le Canada:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque;

2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie. (*Voir les délibérations du comité du 14 avril 1999, fascicule n° 33.*)

Le major-général MacKenzie fait une déclaration et répond aux questions.

Le professeur Scott fait une déclaration et répond aux questions.

Le professeur Scott dépose auprès du greffier un document intitulé «Notes for Evidence to Be Given to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs»

À 17 h 57, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 1, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 3:37 p.m. to examine the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

**Senator John B. Stewart** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** We are assisted this afternoon by Major General Lewis MacKenzie. Most members of the committee, and probably all, know some of the details of General MacKenzie's distinguished career. Before parliamentary committees on other occasions he has taken positions relative to our military equipment and the kinds of operations in which we are likely to make a considerable contribution.

I will begin by asking Major General MacKenzie to make an opening statement and after that to respond to questions. I hope we will not spend too much time on historical detail, because what the General can help us on specifically and greatly concerns the nature of the situations in which peacekeeping, either by the UN or by NATO, can have a reasonable chance of being successful. Since NATO has taken on this new role, in what circumstances is it likely to be able to perform successfully? General, please proceed.

**Major-General Lewis MacKenzie (Ret.):** Senators, thank you very much for the invitation to appear before your committee. Without wanting to be facetious, it is a pleasure to appear in front of my own Senate representatives. My last three appearances were in front of the United States Senate. Perhaps down there I am a foreigner and, in that respect, considered to be an expert.

Your order of reference states your committee is to examine, in part, "the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO)." In actual fact, the core mandate of NATO has not changed. It is a defensive alliance. That is its very reason for existence. Although there has been an evolution during the 1990s through crisis management, peace operations and, dare I say, the "conduct of war" — we are reluctant to use that term to describe what is happening in Kosovo.

Canada needs NATO one hell of a lot more than NATO needs Canada. Therefore, our membership is a given. If that is accepted, then the strategy, objectives and resources being demonstrated now in the operation in Kosovo give us great reason for concern because we should be actively pursuing a more persuasive role in the decision making within the alliance itself and within the headquarters. We cannot just be along for the ride or we find ourselves in a bind, such as we are in now.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 1<sup>er</sup> juin 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 37 pour examiner les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

**Le sénateur John B. Stewart** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Nous avons l'honneur de recevoir cet après-midi le major-général Lewis MacKenzie. Vous connaissez probablement quelques épisodes de sa brillante carrière. Il a déjà témoigné devant des comités parlementaires à plusieurs reprises pour exprimer ses opinions en ce qui concerne notre matériel militaire ou le genre d'opérations auxquelles nous avons des chances d'être appelés à participer activement.

Je demande au major-général MacKenzie de faire d'abord une déclaration préliminaire, puis de répondre à diverses questions. J'espère qu'il n'insistera pas trop sur les aspects historiques du conflit parce que ce qui nous intéresse surtout, c'est de savoir dans quelles situations les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ou de l'OTAN ont des chances raisonnables d'aboutir. Si l'OTAN assume ce nouveau rôle, nous voudrions savoir dans quelles circonstances elle a des chances d'être capable de l'assumer efficacement. Allez-y, général.

**Le major-général Lewis MacKenzie (retraité):** Honorables sénateurs, je vous remercie beaucoup pour votre invitation. Je suis vraiment heureux de comparaître devant les représentants du Sénat du Canada. Les trois dernières fois que j'ai témoigné, c'est devant le Sénat américain. Aux États-Unis, je suis considéré comme un étranger et, du même coup, comme un expert.

Votre mandat consiste notamment à examiner «la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)». En fait, le mandat de l'OTAN n'a pas changé, pour ce qui est de l'essentiel. C'est toujours une alliance défensive. C'est sa raison d'être. La situation a toutefois évolué au cours des années 90, en ce qui concerne la gestion des situations d'urgence, les opérations de maintien de la paix et, si je peux m'exprimer ainsi, la «conduite de la guerre»; nous hésitons toutefois à utiliser ces derniers termes à propos de la situation au Kosovo.

Le Canada a beaucoup plus besoin de l'OTAN que l'OTAN n'a besoin de lui. Par conséquent, la question de notre adhésion à l'OTAN ne se pose même pas. Si l'on reconnaît ce principe, la stratégie adoptée dans le cadre de l'opération au Kosovo, ses objectifs et les ressources mobilisées ont de quoi nous préoccuper au plus haut point, du fait que nous devrions nous efforcer de jouer un rôle plus persuasif dans le processus décisionnel au sein de l'Alliance et au siège même de l'OTAN. Nous ne pouvons pas



I am a 1983 graduate of the United States Army War College where senior colonels, the top 2 per cent of the U.S. Army, study the development of foreign policy, strategy and related subjects. If during that course I had been given the situation in Kosovo and the former Yugoslavia as a basis on which to make some recommendations to exercise my mind, and I had come up with the current NATO strategy objectives and resources, they would not have failed me, they would have sent me home. They would have said, "This guy is incapable of absorbing what he needs to be a senior officer in his nation's military." I would have been RTU, returned to unit.

During my service with the UN, I lived with some really bad decisions in the 1990s, but I understood why they had been made. I understood that they were having a difficult time adjusting, we all were, from the Cold War peacekeeping — rest his soul, Lester Pearson's concept — when it was believed: "By your presence, you shall deter states from tearing each other's throats out. You represent an institution of the United Nations, and therefore the belligerents will be reluctant to take you on." That worked when most nations were at war.

Unfortunately, in the former Yugoslavia we started to become involved with factions that did not have a flag flying in front of the UN, factions that did not have an ambassador and staff at the headquarters in the UN. Therefore, our presence was not enough.

The UN struggled with those new challenges. If they are not two of the stupidest decisions in the 20th century they are certainly in the top 10. Two decisions came out of the Bosnian conflict, one was to do with safe havens, which was suicidal, and the other one was to go with a dual key system of authorizing air strikes where two commanders in the field and two at council and in New York had to figuratively turn keys before air strikes could be authorized. If you put people in a padded room and gave them 24 hours to come up with a policy to fail, they could not do a better job.

The Bosnian campaign came to an end and a whole bunch of folks went to Dayton because of a U.S.-inspired and Croatian-led ground offensive in the Krajina. However, revisionists will look back at that period in history and say it was the result of air strikes. Air strikes were a tiny, punitive aspect of that particular situation on the ground in 1995. It was the Croatian ground offensive that came into Bosnia, turned northeast and threatened the Serb headquarters in Banja Luka. It was the new seat of government in Banja Luka that caused the talks in Dayton to be held, not air strikes.

nous contenter d'être des suiveurs ou accepter d'être mis au pied du mur, comme c'est le cas actuellement.

Je suis diplômé de la promotion de 1983 du United States Army War College où des colonels hauts gradés, c'est-à-dire les 2 p. 100 de gradés supérieurs des Forces armées américaines, étudient l'évolution de la politique étrangère, la stratégie étrangère et d'autres sujets analogues. Si au cours de mes études, on m'avait demandé, à titre d'exercice, de faire des recommandations au sujet de la situation au Kosovo et en ex-Yougoslavie, et si j'avais proposé les objectifs et les ressources stratégiques actuels de l'OTAN, on ne m'aurait pas fait échouer; on m'aurait renvoyé chez moi. On aurait dit que j'étais incapable d'assimiler les connaissances nécessaires pour être officier supérieur des forces armées de mon pays. J'aurais été retourné à mon unité.

Dans les années 90, pendant que j'étais au service des Nations Unies, j'ai eu à subir les conséquences de très mauvaises décisions mais je comprenais leur raison d'être. Je comprenais pourquoi on avait des difficultés à nous libérer — nous en avions tous — du joug du concept du maintien de la paix de Lester Pearson — qu'il repose en paix — pendant la guerre froide, à savoir que: «Par votre présence, vous dissuaderez les États de s'entre-déchirer. Vous représentez une institution des Nations Unies et par conséquent les belligérants hésiteront à s'attaquer à vous». C'était vrai lorsque les guerres se faisaient surtout entre nations ennemies.

Dans le cas de l'ex-Yougoslavie, nous avons malheureusement eu affaire à des factions dont le drapeau ne flottait pas devant le siège de l'ONU, qui n'avaient pas d'ambassadeurs ni de représentants au siège de l'ONU. Par conséquent, notre présence ne suffisait pas.

L'ONU a dû faire face à de nouveaux défis. Si les deux décisions qui ont été prises dans ce contexte ne sont pas les décisions les plus stupides du XX<sup>e</sup> siècle, elles sont certainement parmi les 10 plus stupides. Deux décisions ont été prises à propos du conflit en Bosnie, l'une concernant les zones de sécurité, qui était une solution suicidaire, et l'autre consistant à adopter un système de double-clé pour autoriser les frappes aériennes: deux commandants sur le terrain et deux commandants au siège du Conseil, à New York, doivent tourner symboliquement deux clés pour autoriser les vols de frappe. Si l'on enfermait quelques personnes dans une pièce capitonnée en leur demandant d'élaborer, en 24 heures, une politique vouée à l'échec, elles ne pourraient pas faire mieux.

La campagne de Bosnie s'est terminée et de nombreux soldats ont été envoyés à Dayton à cause de l'offensive terrestre menée par les Croates et inspirée par les États-Unis dans la région de Krajina. Cependant, quand les révisionnistes examineront cette période de l'histoire, ils diront que cette situation a été engendrée par les frappes aériennes. Les frappes aériennes ne représentent qu'un aspect répressif minime de l'offensive terrestre menée en 1995. C'est l'offensive terrestre croate qui a gagné la Bosnie, a été dirigée sur le nord-est et a menacé les quartiers généraux serbes à Banja Luka. C'est le nouveau siège du gouvernement à Banja Luka qui a provoqué les négociations de Dayton, et pas les frappes aériennes.

However, unfortunately, it was not until Kosovo really started to boil and the KLA increased its provocations as recently as last year — and the KLA, the CIA and the Yugoslavian authorities agreed that the KLA controlled up to 40 per cent of Kosovo, this time last year — did NATO become seriously involved. I thought it was bad enough when the Security Council of which the five permanent nations — America, Russia, China, France and the U.K. — had to make a decision. I naively thought that when NATO became involved they would do a better job in decision making. Nineteen heads of state must come up with a recommendation or at least with a strategy. Without American leadership, and particularly with the reluctance of the U.S. to accept casualties, the lowest common denominator was found when they agreed that they would conduct the operation from 15,000 feet.

I wrote an article in the *Washington Post*, in response to which I received long e-mails from two American ambassadors to NATO, one of whom was in NATO headquarters during the Bosnian conflict. He said that I was right about the lowest common denominator, but that only in the absence of U.S. creditable leadership. We must assume that, in some conflicts in the future, we will once again be faced with a lack of American leadership from the front: We are prepared to fight for this principle, but we are not prepared to die for it. It seems to me that, if you are prepared to fight for it, you must be prepared to die for it.

Air strikes have exacerbated the situation. There is a debate as to whether this was a plot by President Milosevic, that he was already planning to cleanse 1 million Albanians from Kosovo; or whether he moved in that direction after the ultimatum issued at Rambouillet 1, which made it clear to him that if he did not sign up he would lose Kosovo in three years.

Contrary to popular opinion, Canada is not a peacekeeping nation. We have killed more people this century, per capita, than any other nation in the world, other than Australia, which comes second in just causes. I am referring to World War I, World War II and Korea. There is a synergy which flows for standing up for just causes which gives us our peacekeeping credibility around the world, along with a number of God-given national characteristics, most of which came out of having the good fortune of being born here or having moved here.

Many people said that, after our participation in the Gulf War, we had destroyed our credibility as peacekeepers. We have had more requests to participate in UN and other peacekeeping missions since the Gulf War than in the previous 40 years. Our reputation has not been eroded. Time will tell whether the current operation will erode it. I would guess that it probably will not erode it very much. There are still people who will find themselves in trouble, and when they look at the list of the 185 members of the United Nations, they will choose Canada as one of the 10 they may want to help.

Cependant, ce n'est qu'après que le Kosovo ait commencé à devenir un point chaud et que l'Armée de libération du Kosovo (UCK) se soit mise à faire des provocations, comme l'année dernière — d'après l'UCK, la CIA et les autorités yougoslaves, l'UCK avait le contrôle sur 40 p. 100 du Kosovo il y a un an —, que l'OTAN est intervenue énergiquement. Je pensais que la situation justifiait une intervention lorsque les cinq États membres permanents du Conseil de sécurité — les États-Unis, la Russie, la Chine, la France et le Royaume-Uni — ont dû prendre une décision. Dans ma naïveté, je m'attendais à ce que l'OTAN prenne des décisions plus judicieuses. Dix-neuf chefs d'État devaient faire une recommandation ou proposer au moins une stratégie. En l'absence de leadership des États-Unis et surtout en raison de la réticence des Américains à accepter le risque d'avoir des victimes, les responsables ont convenu de conduire l'opération à une distance de 15 000 pieds.

J'ai écrit dans le *Washington Post* un article à la suite duquel j'ai reçu de longs messages électroniques de deux ambassadeurs américains à l'OTAN, dont l'un était au siège de l'OTAN pendant le conflit bosniaque. Ce dernier disait dans son message que mes commentaires étaient exacts mais uniquement en raison de l'absence de leadership de la part des États-Unis. D'après eux, dans les futurs conflits, il ne faudra pas compter sur le leadership américain au front. Les Américains sont prêts à lutter pour défendre ce principe mais pas à sacrifier leur vie. Il me semble que si l'on est prêt à lutter pour défendre un principe, on doit être prêt à mourir s'il le faut.

Les frappes aériennes ont aggravé la situation. On se demande s'il s'agissait d'un complot de la part du président Milosevic et s'il avait déjà prévu de faire disparaître un million d'Albanais du Kosovo ou s'il n'a entrepris de faire ce nettoyage qu'après l'ultimatum de Rambouillet 1, décrétant que s'il ne signait pas l'accord, il perdrait le Kosovo dans les trois années.

Contrairement à l'opinion courante, le Canada n'est pas une nation vouée au maintien de la paix. Par habitant, nous avons tué davantage de personnes au cours du présent siècle que n'importe quel autre pays du monde, à l'exception de l'Australie qui se classe au deuxième rang pour ce qui est de la défense des causes justes. Je fais allusion aux personnes tuées au cours de la Première Guerre mondiale, de la Seconde Guerre mondiale et de la guerre de Corée. L'espèce de synergie engendrée par la défense des causes justes, nous vaut la réputation d'être une nation vouée au maintien de la paix et on nous attribue également plusieurs caractéristiques nationales intrinsèques dont la plupart viennent du fait d'avoir eu la bonne fortune d'être nés ou d'être venus s'établir au Canada.

Après notre participation à la guerre du Golfe, bien des observateurs ont dit que nous avions perdu notre crédibilité comme gardiens de la paix. Nous avons toutefois reçu davantage de demandes de participation à des missions de l'ONU ou autres missions de maintien de la paix depuis cette guerre qu'au cours des 40 années antérieures. Notre réputation n'a pas été ternie. L'avenir nous dira si la présente opération la ternira. Pas beaucoup, je suppose. Il y aura toujours des peuples en difficulté et, parmi la liste des 185 membres des Nations Unies, le Canada demeurera un des 10 pays les plus sollicités pour obtenir de l'aide.



What I am about to say is not a commercial for the army; far from it. I no longer need to be politically correct, and I will not be. We cannot meet our modest army commitments as stated in the government's White Paper on Defence. Those commitments are, on three weeks' notice, to move a vanguard, a battle group, 1,200 folks, prepared to fight. It could be armour heavy or infantry heavy. It may have four manoeuvre groups. It would have some self-contained logistical support like indirect fire. The commitment is for 1,200 plus a 1,000-person battalion group which, also, would not be quite self-contained, and not quite as violent on the battlefield but, nevertheless, it would be a fighting unit. That is what we are supposed to have on three months' notice to move.

In addition to that, two or more battle groups from the main force, that is 2,400 people, have 90 days' notice to move. That number is equivalent to two more fighting units, a total of 2,400 personnel, or the rest of our brigade group.

I would argue that we need to put a brigade in the field at any time, otherwise our Canadian identity will disappear, as it will with our 800 personnel heading into Macedonia. In fact, it is not 800. It is 200 reconnaissance personnel; plus 200 helicopters; plus 150 engineers; plus the logistics and plus the headquarters. The Canadian flag will disappear the minute they step over the Macedonian border. They will be part of the British brigade. That would not happen to a battalion or a battle group.

That is only 7,000 to 8,000 personnel. Today even *The Ottawa Citizen* played a numbers game. Senators, this is not a numbers game. The numbers exist. There are about 18,000 army personnel who are capable of heading out of the country, but they are not capable of fighting together as a team. They have individual skills and equipment. As soldiers, some of them are as good as any in the world, and some of them are better than most of the soldiers in the world. However, you cannot send them on 90 days' notice, into an operational theatre. You can if you cross your fingers and pray to God that they are not attacked or they do not have to attack somebody.

In this country, just bringing them together takes a week or two. They have never met each other before. They are from different units. They train differently. They must train together if they are to die together. The time must be programmed to bring them together, to do all the administrative work, and then to give them a reasonable training period. I argue that they should be together for at least six months as they are waiting for the word to go.

Ce que je vais dire n'est pas du tout flatteur pour les forces armées, loin de là. Je ne suis plus obligé de mettre des gants et je dirai franchement ce que je pense. Contrairement à ce qui est indiqué dans le livre blanc du gouvernement sur la défense, nous ne sommes pas en mesure de respecter les modestes engagements de nos forces armées. Ces engagements consistent à envoyer dans les trois semaines un groupement tactique d'avant-garde de 1 200 soldats, prêts au combat. Il pourrait s'agir d'un groupement tactique blindé ou d'un groupement tactique d'infanterie. Ce groupement pourrait être composé de quatre groupes de manoeuvre. Il serait doté d'un élément de soutien logistique autonome, de tir indirect par exemple. Nous nous sommes engagés à fournir 1 200 hommes ainsi qu'un groupe-bataillon de 1 000 personnes qui ne serait pas tout à fait autonome non plus ni aussi engagé sur le champ de bataille, mais il s'agirait tout de même d'une unité combattante. Tels sont les effectifs que nous sommes censés mobiliser avec trois mois de préavis.

En outre, deux groupements tactiques ou plus de la force principale, représentant 2 400 personnes, ont 90 jours de préavis pour se mettre en route, ce qui équivaut à deux unités combattantes ou plus représentant au total 2 400 personnes, soit le reste de notre groupe-brigade.

Je dirais qu'il faut être prêt à envoyer en tout temps une brigade sur le terrain, sinon notre identité canadienne se fondra dans la masse. C'est d'ailleurs le cas pour les 800 soldats en route vers la Macédoine. Cela ne fait pas 800 en fait. Cela fait 200 faisant partie du groupe de reconnaissance, 200 faisant partie du groupe des hélicoptères et 150 faisant partie d'une unité de génie, auxquels il faut ajouter les effectifs des services logistiques et ceux du quartier général. Le drapeau canadien disparaîtra dès l'instant où ces soldats franchiront la frontière pour entrer en Macédoine. Ils seront alors intégrés à la brigade britannique, ce qui n'arriverait pas s'il s'agissait d'un bataillon ou d'un groupement tactique.

Cela ne représenterait que de 7 000 à 8 000 personnes. Aujourd'hui, même le *Ottawa Citizen* a dit que nous n'avions pas le nombre de soldats voulu. Ce n'est pas une question de nombre. Nous avons assez de personnel. Nous sommes capables d'envoyer sur le front environ 18 000 membres des forces armées, mais ils ne sont pas capables de combattre ensemble ou de former une équipe. Ces hommes et ces femmes ont un bagage de connaissances spécifiques et utilisent du matériel spécialisé. Certains sont d'aussi bons soldats que ceux de n'importe quel autre pays et d'autres sont meilleurs que la plupart des soldats. On ne peut toutefois pas les envoyer vers un théâtre d'opérations à 90 jours de préavis. Ce serait possible, mais il ne resterait plus qu'à se croiser les doigts et à prier pour qu'ils ne soient pas attaqués ou obligés d'attaquer.

Il nous faut déjà une semaine ou deux rien que pour rassembler tous ces soldats. Ils ne se connaissent pas. Ils viennent de diverses unités. Ils ont reçu un entraînement différent. Il est nécessaire qu'ils suivent un entraînement ensemble s'ils doivent mourir ensemble. Il faut prévoir le temps nécessaire pour les réunir, pour accomplir toutes les tâches administratives et pour leur accorder une période d'entraînement raisonnable. À mon avis, ils devraient

Twice a year, brigades used to train together in major exercises, winter and summer. That has not happened for a decade. You cannot just pick these people up as one unit and expect them to go into an operational theatre.

The numbers may be accurate — and that is between the policy-makers and, dare I say, my old colleagues in NDHQ — but just ask them if they are capable of moving into the line in two weeks, after one week of administration.

You will also hear that we have troops in 18 countries around the world. It sounds impressive. God bless them. They are doing great work. However, there are not a lot of personnel scattered around those 18 countries. Let me give you some examples. On the Iraq-Kuwait border we have five Canadians. In the Western Sahara we have two. UNSO in the Middle East has 12. The Observer Headquarters in Sarajevo has one. The UN mission in Bosnia has 29. Cypress has 3. The Golan Heights — the number two deployment after Bosnia — has 186. Even if we brought them all home, including the 1,200 or 1,300 in Bosnia, we still could not meet the white paper commitments for fighting units as defined by soldiers and as directed by the government.

How do we get here? I would suggest in the mid-1970s, 15 years before the end of the Cold War, we “gave at the office.” We chopped our force in Germany in half then. Strangely enough, at the end of the Cold War we had to give another peace dividend. Canada is the only country in the world that gave two. Paradoxically, it was just at the time that we were in the greatest demand. When people tell you that this is as busy as we have ever been, I ask you to look back to 1991-1992 when we had a battalion in Cyprus; we had two battalion equivalents in the former Yugoslavia, an engineer regiment and a battalion; and we had a battalion group in Somalia. We had almost 5,000 troops out of the country.

Since that time, we have reduced our army personnel by 30 per cent. We have reduced our budget by 23 per cent. We will be in demand even more. I am passionate about the fact that we are one of the most popular countries in the world when it comes to giving folks a hand. I am proud of the fact that we do that. Canadians are proud of that. The government, no matter what political stripe, is in the starting blocks just waiting for the next request.

I read about Colombia on the way here, and I believe there is a slight misunderstanding of peacekeeping as it relates to that country. Peacekeeping is not training indigenous armed forces

être ensemble pendant au moins six mois avant de recevoir l'ordre de partir.

À une certaine époque, les membres des diverses brigades s'entraînaient ensemble deux fois par an, en hiver et en été, dans le cadre de grandes manoeuvres. Ce n'est plus le cas depuis une dizaine d'années. On ne peut pas prélever ces soldats dans les diverses unités pour en former une nouvelle et s'attendre à ce qu'ils soient prêts à se rendre sur le théâtre des opérations.

Les chiffres sont peut-être exacts — et cela se décide entre les décideurs et mes ex-collègues du quartier général de la Défense nationale — mais demandez aux intéressés s'ils sont prêts à aller au front en deux semaines, après une semaine de démarches administratives.

On vous dira également que nous avons des soldats en mission dans 18 pays différents, ce qui semble impressionnant. Qu'ils soient bénis! Ils font de l'excellent travail. Cependant, tous ces soldats ne représentent pas beaucoup de personnel. Permettez-moi de vous citer quelques exemples. À la frontière entre l'Irak et le Koweït, il y a cinq militaires canadiens. Dans la zone ouest du Sahara, il y en a deux. Le Bureau des Nations Unies pour la région soudano-sahélienne a 12 militaires canadiens au Moyen-Orient. Au siège de la mission d'observateurs, à Sarajevo, il y en a un. Il y en a 19 qui participent à la mission de l'ONU en Bosnie. Il y en a trois à Chypre. Il y en a 186 sur le Plateau du Golan alors que c'est le deuxième déploiement le plus important après celui en Bosnie. Même si nous faisions rentrer tous ces soldats au Canada, y compris les 1 200 ou 1 300 qui sont en Bosnie, on ne pourrait pas remplir les engagements prévus dans le Livre blanc tels qu'ils ont été établis par les militaires sur l'ordre du gouvernement, pour ce qui est des unités combattantes du moins.

Comment en est-on arrivé là? D'après moi, la situation a commencé à se détériorer vers le milieu des années 70, c'est-à-dire 15 ans avant la fin de la guerre froide. Nous avons alors réduit notre force de moitié en Allemagne. Chose curieuse, à la fin de la guerre froide, nous avons dû donner un autre dividende de paix. Le Canada est le seul pays à en avoir donné deux. Ce qui est paradoxal, c'est que c'était au moment où nous étions le plus en demande. On dit que les forces armées n'ont jamais été aussi occupées que pour le moment, mais je vous rappelle qu'en 1991-1992, le Canada avait un bataillon à Chypre, l'équivalent de deux bataillons dans l'ex-Yougoslavie, à savoir un régiment de génie et un bataillon, ainsi qu'un groupe-bataillon en Somalie. Nous avions environ 5 000 militaires à l'étranger.

Depuis lors, le personnel des forces armées a été réduit de 30 p. 100. Le budget de la défense a par ailleurs diminué de 23 p. 100. Nous serons pourtant de plus en plus en demande. J'ai le plaisir de vous signaler que nous sommes un des pays les plus en demande lorsqu'il s'agit de donner un coup de main. J'en suis fier. Les Canadiens en sont fiers. Le gouvernement, quel que soit le parti au pouvoir, est toujours prêt à recevoir de nouvelles demandes.

Pendant le voyage pour venir ici, je lisais des articles sur la Colombie. Je pense qu'il y a un léger malentendu en ce qui concerne le maintien de la paix dans ce pays. Le maintien de la



how to peacekeep in their own country. That is a dangerous undertaking. Peacekeeping is a force benign to the internal problems of the country coming inside and helping people sort out their problems. I am not sure we are in the business of training indigenous armed forces to sort out their guerrilla movements. That may be another evolution.

Although we have our own problems, we will be constantly sought out by the UN and by other alliances to participate in the most difficult of peacekeeping missions. Every one of the 43 wars that is occurring today in the world is an internal, civil conflict. The peacekeeping rules that have been used for the first 40 years, since 1956 in the Suez crisis, were designed for interstate conflict. We are feeling our way, and no country is taking the lead more than our country in trying to sort out how to handle some of these problems.

If we want to, when the request comes in and we say behind closed doors, "Please do not ask us," we will not be asked again. I fear that, in the future, because of our resources, particularly in the army, we will not be able to say, "Ready, aye, ready" and make our contribution to an operation that would bring us great credit. It is not just a matter of ego. It is to our credit economically, and geopolitically. It would help to pay the dues for when we may need assistance.

Surely as a minimum, the Government of Canada has a responsibility to provide the resources, the personnel and the training time to our young men and women to do the job that they ask them to do on a regular basis.

**The Chairman:** At the beginning of your presentation you made remarks which might be interpreted as being critical of United States leadership in the NATO alliance. Is it not a fact that, as long as NATO survives with the U.S. as a member, we must accept the vicissitudes of American politics, given the U.S. constitutional structure, the role of Congress, and the fact that they do not have disciplined parties? We may gripe about this but, at the end of the day, we simply must accept it and live with it; is that not correct?

**MGen MacKenzie:** I agree with that. However, we could take a more active role in attempting to influence that decision making. Let me give you an example. I have great respect for the Prime Minister. During an interview in 1993 for a documentary, I recall asking him, "Why are we not part of the contact group? We have left more blood in Bosnian soil, and more arms and legs than any other nation in the world. The French numbers may have been higher in total, but we were more per capita, so we have earned the right to be part of the contact group on the former Yugoslavia, have we not?" His response was, "Well, we were not asked." I was told that we were asked, but we did not want to be asked so, officially, we were not asked. I do not know whether that is true or not. We should have lobbied, I would suggest publicly as well as privately that we be a member of the contact group.

paix ne consiste pas à former des forces armées indigènes pour le maintien de la paix. C'est dangereux. La force de maintien de la paix est une force qui fait preuve de bienveillance à l'égard des problèmes internes du pays et qui aide les intéressés à démêler leurs problèmes. Je ne pense pas que notre rôle consiste à former des forces armées indigènes pour qu'elles puissent régler les problèmes des opérations de guérilla. C'est peut-être une autre étape.

Bien que nous ayons des problèmes personnels, l'ONU et les autres alliances ne cessent de nous demander de participer aux missions de maintien de la paix les plus difficiles. Les 43 guerres actuellement en cours dans diverses régions du monde sont des conflits internes, c'est-à-dire des conflits civils. Les règles concernant le maintien de la paix qui sont appliquées depuis une quarantaine d'années, c'est-à-dire depuis la crise de Suez (1956), sont axées sur le règlement des conflits entre divers pays. Nous avons notre façon de penser et notre pays s'efforce davantage que les autres de trouver une solution à tous ces problèmes.

Si nous voulons, quand on nous demandera de l'aide, nous pourrions toujours prier discrètement nos interlocuteurs de ne pas nous en demander et on cessera de s'adresser à nous. Je crains que désormais nous ne soyons plus en mesure de dire que nous sommes fin prêts et d'apporter notre contribution à une opération qui nous vaudrait beaucoup de reconnaissance, étant donné que nos ressources sont limitées, surtout dans les forces terrestres. Ce n'est pas uniquement une question de satisfaction personnelle. Notre participation est dans notre intérêt économique et géopolitique. Elle nous aide à faire notre part en prévision du jour où nous aurons besoin d'aide nous-mêmes.

Le gouvernement du Canada se doit d'offrir au minimum aux jeunes les ressources, le personnel et le temps de formation nécessaires pour accomplir les tâches qu'il leur confie.

**Le président:** Au début de votre exposé, vous avez fait certaines observations qui pourraient être interprétées comme une critique du leadership des États-Unis au sein de l'Alliance. Tant que l'OTAN survivra avec les États-Unis comme membre, ne faudra-t-il pas accepter les vicissitudes de la politique américaine, dues à la structure constitutionnelle de ce pays, au rôle du Congrès ou à d'autres facteurs et se résigner au manque de discipline de leurs partis? On a beau rouspéter mais ne devons-nous pas, en fin de compte, l'accepter et le supporter?

**Le mgen MacKenzie:** Je suis d'accord. On pourrait toutefois s'efforcer davantage d'exercer une influence sur les décisions. Ainsi, malgré tout le respect que j'éprouve à l'égard du premier ministre, je tiens à vous signaler que, dans le cadre d'une interview qu'il avait donnée en 1993 pour un film documentaire, je me souviens de lui avoir posé la question suivante: «Pourquoi ne faisons-nous pas partie du groupe de contact? Nous avons laissé plus de sang sur le sol de la Bosnie et plus de bras et de jambes que tout autre pays. Les soldats français étaient peut-être en plus grand nombre au total mais notre effectif était proportionnellement plus élevé par habitant. Par conséquent, ne pensez-vous pas que nous méritions de faire partie du groupe de contact sur l'ex-Yougoslavie?» Il m'a répondu qu'on ne nous l'avait pas demandé. Quelqu'un m'a dit qu'il en avait été question

Chiefs of staff of NATO forces met last week in Europe to decide on a ground strategy in the event of an invasion or occupation of Kosovo. We keep telling ourselves we are in third or fourth place by way of bombs delivered and missions flown, but nobody invited us to the party. We should insist on participation.

At the United States Army War College, an entire section was dedicated to NATO members. There was also a section dedicated to the U.S. The student body was a little upset when I stood up and reminded them of another "organization" — Canada. They assume that we are in agreement with everything they do. I told them that they should not make that assumption because we are not the same as them, totally. We have great respect for them, but when it comes to foreign and defence policy we have a single voice.

It is a matter of muscling our way in and that means paying our dues to the NATO decision-making process. I agree with you, sir, but I think we could do more.

**The Chairman:** You also mentioned in your opening statement that we are not now dealing with interstate conflict, but rather we are dealing with conflict between domestic factions in various countries. Realistically, what chance has NATO of being successful in the long run in dealing with domestic strife, much of it centuries old, but fanned to life by demagogues?

**MGen MacKenzie:** In the short term, it probably can be successful, depending on the size of its hammer. It can impose a solution. "Long term" may be a matter of five years or so. It will not resolve the situation.

For example in Kosovo, there are those who think that when we have solved the problems in Kosovo, it will be all over. That is wrong. There is still Montenegro to consider. There are still lots of problems festering in the Balkans. The situations in Albania and Macedonia have been exacerbated.

**The Chairman:** My own reading bears this out to some extent: This area has never been peaceful. There has never been what we call "peace" in the sense of a "justice of the peace," real domestic peace, unless there has been a heavy lid on the crock. At one time it was the Austrian-Hungarian emperor, then it was Tito. Unless we are willing to be the heavy lid, unless NATO is willing to go in and, in effect, be the imperial government, is there any real long-term chance of these factions cooling down and living peaceably together?

**MGen MacKenzie:** You might be surprised to hear me say, yes, absolutely. The first parachute jump you make is really easy because you do not know what is happening. It is the second one that is difficult. I remember telling President Milosevic back

mais que, comme nous n'avions pas réagi avec enthousiasme, on ne nous l'avait pas demandé officiellement. J'ignore si c'est vrai. J'estime que l'on aurait dû faire du lobbying, en public et en privé, pour faire partie du groupe de contact.

Les chefs d'état-major des forces de l'OTAN se sont réunis la semaine dernière en Europe pour prendre une décision au sujet d'une stratégie d'intervention terrestre en cas d'invasion ou d'occupation du Kosovo. On ne cesse de nous dire que nous sommes au troisième ou quatrième rang en ce qui concerne la quantité de bombes lancées et le nombre de missions aériennes effectuées mais personne ne nous a invités à la fête. Il faudrait insister pour participer.

Au United States Army War college, toute une section était consacrée aux pays membres de l'OTAN. Une autre était consacrée aux États-Unis. Les étudiants étaient un peu contrariés quand je leur ai rappelé l'existence d'une autre «organisation» — le Canada. Ils partent du principe que nous approuvons automatiquement toutes leurs décisions. Je leur ai dit que c'était une erreur parce que nous sommes complètement différents. Nous les respectons beaucoup, mais nous n'avons pas voix au chapitre en matière de politique étrangère et de politique de défense.

Il s'agit de s'imposer et pour cela, il faut participer au processus décisionnel de l'OTAN. Je suis d'accord avec vous, monsieur le président, mais je crois que l'on pourrait faire davantage d'efforts.

**Le président:** Vous avez également dit dans votre déclaration préliminaire que nous n'avions plus affaire à des conflits entre États mais plutôt à des conflits entre factions internes. Quelles sont les chances réelles de l'OTAN d'arriver à régler de façon durable les conflits internes, dont l'origine remonte pour la plupart à plusieurs siècles mais qui ont été ravivés par des démagogues?

**Le mgen MacKenzie:** L'OTAN peut probablement jouer un rôle efficace à court terme; tout dépend de la taille de sa force de frappe. À court terme, elle peut imposer une solution. Par contre, elle ne peut pas régler la situation de façon durable, c'est-à-dire pour une période de cinq ans ou plus.

En ce qui concerne le Kosovo par exemple, certains observateurs pensent que tout sera terminé lorsque nous aurons réglé les problèmes. C'est faux. Il ne faut pas oublier le Monténégro. De nombreux conflits couvent encore dans les Balkans. La situation s'est considérablement détériorée en Albanie et en Macédoine.

**Le président:** Les lectures que j'ai faites le confirment dans une certaine mesure: cette région n'a jamais été pacifique. Elle n'a jamais connu une véritable paix interne qui ne lui ait été imposée de force par quelqu'un comme l'empereur de l'Autriche-Hongrie ou comme le maréchal Tito. À moins que nous ne soyons disposés à lui imposer notre loi ou que l'OTAN ne se comporte en fait comme un gouvernement impérial, avons-nous la moindre chance que les ardeurs belliqueuses de ces diverses factions se calment et qu'elles vivent dans un climat de coexistence pacifique à long terme?

**Le mgen MacKenzie:** Vous serez peut-être étonné de m'entendre répondre que c'est tout à fait possible. Le premier saut en parachute que l'on fait est assez facile parce qu'on ne sait pas à quoi s'attendre. C'est le deuxième qui est difficile. En 1993, j'ai



in 1993 that the first democratic election held in his country would be easy. I told him that the problems would arise when he would have to go back to the electorate after having manipulated everything from the media to what can be said.

There is a generation of ex-communist leaders — and they are not all located in the general area of Serbia — and once they are gone, I have great faith in the people of the former Yugoslavia, all countries now, Croatia, Serbia, and whatever, to rise up and embrace democratic principles. I believe they will do that.

The dilemma for the West is to try to accelerate the process of replacing those people. We did not choose the right means to do this. I do not blame the military alliance. Rambouillet represents some of the most failed diplomacy I have seen in my lifetime. It was not diplomacy, it was a series of ultimatums which, unfortunately, exacerbated problems.

I have faith in the people in the Balkans. I do not think that what they are doing has anything to do with genetics. They will not continue to cut each other's throats. They must rid themselves of some of the heavy-handed people who use this tension to stay in power. President Milosevic has lost Slovenia, Croatia, Bosnia, and he is about to lose Kosovo, and he is still the president. He should have been gone 10 years ago.

**Senator Di Nino:** Welcome to the Senate. It is good to hear that someone wants to come here. Perhaps the Prime Minister will do the country a favour and make a phone call and fill a vacancy in the Senate.

**MGen MacKenzie:** I am non-partisan, but, rather, ecumenical.

**Senator Di Nino:** Our discussion in committee on this issue is in regard to the future role of NATO. You made a comment I agree with, but it begs a serious question. You said Canada needs NATO a hell of a lot more than NATO needs Canada. Does the world need NATO?

**MGen MacKenzie:** Sometimes my conditioned reflex, developed from 35 wonderful years in uniform, comes to the fore. As the world's leading alliance, NATO is keeping more peace in the world than any other alliance. It does that by keeping peace between its member states. The larger it gets, the greater the contribution it will make, providing the Russian factor is played properly.

Consider for a moment if the United States withdrew from NATO and came back to "fortress" America. They will not go to war, but France, Germany and the U.K. would go crazy fighting over who would lead NATO. Therefore, the American presence and the European participation are critical to maintaining a stable situation in a critical area of the world where Canada obviously has a national interest.

dit au président Milosevic que les premières élections démocratiques dans son pays seraient faciles. Je l'ai averti que c'est lorsqu'il devrait solliciter un nouveau mandat, après avoir manipulé à fond les médias et avoir censuré leurs déclarations, que les problèmes surgiraient.

Il reste toute une génération d'ex-dirigeants communistes — qui n'habitent pas tous la région de la Serbie — et j'ai bon espoir que lorsqu'ils auront disparu, les habitants de l'ex-Yougoslavie, c'est-à-dire de la Croatie, de la Serbie et d'autres pays, décideront d'adhérer aux principes démocratiques. Je crois qu'ils le feront.

Le dilemme pour l'Occident est d'essayer d'accélérer le processus de remplacement de ces personnes-là. Nous n'avons pas choisi la bonne formule pour le faire. Je ne critique pas l'alliance militaire. Rambouillet est un des exercices diplomatiques les plus lamentables dont j'aie été témoin. Ce n'était pas de la diplomatie mais une série d'ultimatums qui ont malheureusement exacerbé les problèmes.

J'ai confiance dans les habitants de la région des Balkans. Je ne crois pas que ce qu'ils sont en train de faire ait le moindre rapport avec leurs origines ethniques. Ils continueront de s'égorger mutuellement. Ils doivent se débarrasser de quelques dictateurs qui profitent des tensions pour rester au pouvoir. Le président Milosevic a perdu la Slovénie, la Croatie, la Bosnie et est sur le point de perdre le Kosovo, mais il est toujours président. Il aurait dû disparaître il y a dix ans.

**Le sénateur Di Nino:** Bonjour. Cela fait plaisir d'apprendre que quelqu'un veut venir se joindre à nous. Le premier ministre fera peut-être une faveur aux Canadiens et nous donnera un coup de fil pour nous annoncer une nomination au Sénat.

**Le mgen MacKenzie:** Je ne défends pas une politique de parti mais plutôt une politique universelle.

**Le sénateur Di Nino:** La question que nous sommes chargés d'examiner concerne le rôle futur de l'OTAN. Vous avez fait un commentaire que j'approuve, mais il appelle une question sérieuse. Vous avez dit que le Canada a beaucoup plus besoin de l'OTAN que l'OTAN n'a besoin du Canada. A-t-on besoin de l'OTAN à l'échelle internationale?

**Le mgen MacKenzie:** Le réflexe conditionné que j'ai acquis au cours de 35 belles années de carrière sous l'uniforme refait parfois surface. Du fait qu'elle est la principale alliance internationale, l'OTAN fait davantage pour le maintien de la paix dans le monde que toute autre alliance. Cette alliance maintient en fait la paix entre ses États membres. Plus elle s'élargit et plus sa contribution sera importante, à condition de ne pas négliger la Russie.

Imaginez que les États-Unis se retirent de l'OTAN et redeviennent une «forteresse». Ils ne feraient pas la guerre mais la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni se battraient comme des fous pour prendre la direction de l'OTAN. Par conséquent, la présence des États-Unis et la participation de l'Europe sont primordiales pour maintenir la stabilité dans une région où la situation est critique et où le Canada n'a de toute évidence aucun intérêt personnel à défendre.

Providing we can control some of their exuberance in support of ill-founded diplomacy or diplomatic initiatives — and they have only done it once in 50 years, but it was pretty serious considering there were other ways of dealing with it — I think, yes, the world benefits from NATO.

**Senator Di Nino:** How does that affect the United Nations?

**MGen MacKenzie:** Tragically, the United Nations has been wounded but, I hope, not beyond recovery. In fact is it not a paradox now that NATO is turning to the UN to assist them out of this situation? I did not mention that, in 1995, Bosnia was a paradoxical situation in that, while the war was on, we had peacekeepers there. It was only when there was a ceasefire that the war-fighting machine of NATO would come in as a stabilization force. It would be a subcontractor, in my estimation, to the UN, just as the United States was in Somalia and in Haiti.

I am still confused as to the answer I was given by a member of today's cabinet when I asked the question just before the Kosovo situation: "Should we not be asking the UN for a Security Council resolution for this operation against a sovereign nation?" The answer was, "We know that there will be a veto by the Chinese and the Russians." My reaction was that that was why we put the thing together as we did way back in 1945. It was supposed to constrain the superpowers from going after each other. We just spent a lot of money and a lot of diplomatic effort becoming members of the Security Council, and the first thing we do is turn our backs on the process.

I feel for the UN, and I hope it recovers from this. I think it will if it becomes involved in a solution.

**Senator Di Nino:** How do you see NATO in the 21st century?

**MGen MacKenzie:** They will realize that high-tech weaponry is exactly what we need for future all-out wars. However, it does not apply well to the type of crises we are facing around the world at this time and will be in the near future. Therefore, all contributing nations, including Canada, will be asked for more basic military units which can move into a country and maintain a presence to assist in rebuilding, to assist in nation building, and to do the humanitarian work. However, at the same time, the must have a hammer available to them, if needed.

**Senator Di Nino:** Would it always be under the auspices of the UN?

**MGen MacKenzie:** I would favour that. I do not see NATO carving out for itself an area of influence where it will decide what happens here. The bizarre situation is that we are talking, in a many instances, about the same leaders. I recall having a conversation with the Prime Minister in 1993 about the battle between NATO and the UN on the use of air strikes in Bosnia. The Prime Minister told me that there were some tensions between the two organizations on the use of air strikes. I asked

Pour autant que l'on arrive à modérer son exubérance et à l'empêcher d'appuyer des initiatives diplomatiques malvenues — et ce n'est que la première fois en 50 ans mais c'est assez grave, du fait que d'autres solutions étaient possibles — l'OTAN joue un rôle utile à l'échelle internationale.

**Le sénateur Di Nino:** Quelles sont les conséquences de ces erreurs pour les Nations Unies?

**Le mgén MacKenzie:** Ces erreurs ont effectivement causé des torts à l'ONU. J'espère qu'ils ne sont pas irréparables. Le fait, que l'OTAN sollicite actuellement l'aide de l'ONU pour se sortir du pétrin n'est-il pas paradoxal? Je n'en ai pas encore parlé mais, en 1995, la situation en Bosnie était contradictoire puisque nous y avions envoyé des forces de maintien de la paix en pleine guerre. Ce n'est qu'après le cessez-le-feu que la machine de guerre de l'OTAN devait intervenir pour stabiliser la situation. L'OTAN devrait être, à mon avis, un sous-traitant de l'ONU, tout comme les États-Unis l'ont été en Somalie et à Haïti.

Je ne comprends toujours pas très bien la réponse qui m'a été donnée par un membre du Cabinet quand j'ai posé la question suivante, juste avant les événements du Kosovo: «Ne faudrait-il pas demander à l'ONU de faire adopter une résolution par le Conseil de sécurité pour cette opération contre une nation souveraine?» Mon interlocuteur m'avait répondu: «Nous savons que les Chinois et les Russes imposeront un veto». Ma réaction a été que c'était précisément pour cette raison que l'ONU a été créée en 1945. L'Organisation était censée empêcher les superpuissances de se quereller. Nous venons d'investir beaucoup d'argent et de déployer beaucoup d'efforts diplomatiques pour devenir membres du Conseil de sécurité et, à la première occasion, nous lui faisons faux bond.

J'estime que c'est regrettable pour l'ONU et j'espère qu'elle s'en remettra. Je pense que oui, si elle participe à la recherche d'une solution.

**Le sénateur Di Nino:** Quel rôle entrevoyez-vous pour l'OTAN au XXI<sup>e</sup> siècle?

**Le mgén MacKenzie:** L'OTAN se rendra compte qu'un armement sophistiqué est précisément ce qu'il faudra pour les futures guerres totales. Par contre, il n'est pas très utile dans le genre de crises que connaissent actuellement ou que connaîtront bientôt diverses régions du monde. Par conséquent, on demandera à toutes les nations participantes, y compris le Canada, de prévoir des unités militaires de base qui puissent être déployées dans un pays et d'y maintenir une présence pour faciliter la reconstruction, aider à rebâtir la nation et exécuter les tâches humanitaires. Il leur faut toutefois une certaine force de frappe, en cas de besoin.

**Le sénateur Di Nino:** Serait-ce toujours sous les auspices de l'ONU?

**Le mgén MacKenzie:** C'est ce que je préconiserais. Je ne vois pas très bien l'OTAN se créer une zone d'influence où elle déciderait ce qui s'y passe. Ce qui est étrange, c'est que l'on a affaire dans la plupart des cas aux mêmes dirigeants. J'ai eu en 1993 un entretien avec le premier ministre au sujet des tiraillements entre l'OTAN et l'ONU à propos du recours aux frappes aériennes en Bosnie. Le premier ministre m'a dit qu'il y avait des tensions entre les deux organisations au sujet du recours



how that could be because the same leaders were involved. We were talking about Bush and Major and our own Prime Minister. I suggested that all he had to do was phone his representatives and tell them to sort it out in Brussels or in New York. That game back and forth between NATO and the UN was being used as an excuse for not doing anything very effective at the time.

I would like to see the UN, with all its warts, continue to have responsibility for the world — including Europe.

**Senator Grafstein:** On the one hand, you implied criticism of the fact that, because of the decision-making process as it currently operates in NATO, Canada's ability to participate in decision making has been diluted. That was your comment with respect to the contact group. I assume it as well with respect to your response about the command structure. However, on the other hand, you just concluded by saying that the greater NATO is, the more stable the peace. Each time we add somebody it dilutes our ability to have our say. How can Canada have a larger say in a body that is growing under the new methodology as opposed to the Partnership for Peace program? I am trying to contrast the two.

Next I will deal with the question of NATO's response time. Since the 1940s or the 1950s, the NATO alliance has spent billions of dollars, all based on two premises: one, to defend the borders of the member states, and, two, to be equipped for a rapid response. Missiles are one level of response, and the other level is a military, air-land rapid response.

We have been told in this committee, in our briefings before the Foreign Affairs Committee of the other place, by the defence establishment, and by one of the officers coordinating with NATO, that it would take anywhere from six to nine months for Canada to be in place to rapidly respond. Our personnel must be together for six or eight months before they can be able to respond. You have confirmed this today. What have we been doing all these years?

Finally, given the proposition, that you suggest, that NATO's effectiveness depends on its ability to succeed in Kosovo in terms of being a model in the future, what would it take at this juncture from Canada for NATO to, in effect, accomplish its mission?

**MGen MacKenzie:** From what I understand from my friends in low places — who always seem to be quite accurate — it would take a little more use of the elbow at the table. As I mentioned before, we do not force ourselves into the decision making.

The expansion of NATO is still a good idea. However, based on the contribution that we make, modest as it is, but grand as it is compared to our military resources, there are additional avenues for us within NATO to make our presence felt. The Canadian stereotype does, occasionally, rear its ugly head. We are considered to be the shy, retiring type; nice, and not too pushy.

aux frappes aériennes. Je lui ai demandé comment c'était possible puisqu'il s'agissait des mêmes dirigeants de part et d'autre, à savoir le président Bush, le premier ministre Major et notre premier ministre. Je lui ai dit qu'il lui suffisait d'appeler ses représentants à Bruxelles ou à New York pour leur dire de régler la question. Les tiraillements entre l'OTAN et l'ONU servaient d'excuse pour ne prendre aucune mesure réellement efficace à ce moment-là.

Je voudrais que l'ONU, malgré tous ses défauts, conserve la responsabilité de la paix dans le monde, y compris en Europe.

**Le sénateur Grafstein:** D'une part, vous semblez déplorer que la capacité du Canada de prendre part aux décisions ait été diluée à cause du processus décisionnel actuel de l'OTAN. C'est ce que vous avez laissé entendre dans les commentaires que vous avez faits au sujet du groupe de contact. C'est aussi ce que j'en ai déduit de votre réaction au sujet de la structure de commandement. Par ailleurs, vous venez de dire que la paix sera d'autant plus stable que le nombre de pays membres de l'OTAN est élevé. Chaque fois qu'un pays s'ajoute, notre capacité d'intervenir dans les décisions s'en trouve réduite. Comment le Canada peut-il accroître son influence au sein d'une organisation qui s'élargit selon la nouvelle formule adoptée au lieu de le faire dans le cadre du programme «Partenariat pour la paix»? C'est plutôt paradoxal.

J'aborderai maintenant la question du délai d'intervention de l'OTAN. Depuis les années 40 ou 50, l'OTAN a engagé des dépenses de plusieurs milliards de dollars en vue de défendre d'une part les frontières des États membres et de s'équiper d'autre part en prévision d'une intervention rapide. Le lancement de missiles représente une phase d'intervention et l'autre phase est une intervention militaire, une intervention aéroterrestre rapide.

Des cadres supérieurs du ministère de la Défense et un des officiers chargés de la coordination des relations avec l'OTAN nous ont dit au cours des briefings qui ont eu lieu au Comité des affaires étrangères de la Chambre qu'il faudrait de six à neuf mois pour que le Canada soit en mesure de réagir rapidement. Notre personnel devrait être réuni six ou huit mois d'avance pour pouvoir intervenir. Vous l'avez confirmé aujourd'hui. Qu'a-t-on fait pendant toutes ces années?

Enfin, étant donné que vous affirmez que l'efficacité de l'OTAN dépend de sa capacité de mener à bien sa mission au Kosovo pour qu'elle serve de modèle pour l'avenir, quelle devrait être la contribution du Canada pour que l'OTAN l'accomplisse?

**Le mgen MacKenzie:** D'après mes amis qui ne sont pas haut placés — et qui semblent viser toujours assez juste — il faudrait avoir un peu plus d'influence dans les décisions. Comme je l'ai déjà mentionné, nous ne nous imposons pas dans le processus décisionnel.

L'élargissement de l'OTAN est toujours un projet valable. Cependant, compte tenu de notre contribution qui, quoique modeste, est importante par rapport à nos ressources militaires, nous avons à notre portée d'autres moyens d'éviter de passer inaperçus à l'OTAN. Les traits stéréotypés que l'on prête au Canada refont surface à l'occasion. On considère que nous

On the question of NATO response time, I would just mention that we used to respond on the ground. Even after the government chopped our force in half in the mid-1970s, we maintained a foot on the ground until 1992. In fact, the Canadian forces I had with me in Sarajevo in fact came from Germany. They were in Yugoslavia eight hours after they left Germany.

You could take every member of the Canadian forces, army, navy and air force, put them on one base in Canada, and it would be the 12th largest base in North America.

I am an honorary Chief of the Toronto Police. The chief told me that there are 1,200 more cops in Toronto than there are infantrymen in the regular Canadian army, from private to general. It is tiny. To put together a division or three brigades takes time. Regular forces personnel have to be brought together, and their numbers may have to be augmented by personnel from the reserve force.

On the question of success, I would point out that diplomats are paid a lot of money to come up with solutions where both sides can declare victory. We could have declared victory in Yugoslavia on the second day of the bombing because the objective was to degrade President Milosevic's ability to conduct operations in Kosovo. That was accomplished after the first night of bombing. However, somebody has to say when enough is enough.

I never thought I would reach the point when I would quote Jesse Jackson, but I happen to agree with what he said when he came back from Belgrade. He said, "It is always the stronger that makes the first move." We could pause for 72 hours and probably sort this thing out. If that did not work, we could go back up to 15,000 feet and start again. We are the toughest — "we" being NATO. There is a way out.

However, the trouble is that every day, each of the 19 leaders in NATO, has a sheet of talking points. Those points must all be the same. They must all be singing from the same sheet. It must be very awkward for some people to say something they do not necessarily believe. Solidarity is important, so they always stick to the same talking points. With 19 heads of state aboard, it is not easy to shift the direction of the ship. Canada is actually arguing for that type of option, that is, pause and sort this thing out.

**Senator Bolduc:** Why does Canada not just stick with NORAD and forget the rest? We could trade with everyone in the world, just as the Japanese do, in a very quiet way.

**MGen MacKenzie:** NORAD will not save us if somebody threatens our country. I am not a fatalist. I do not see Russian hordes coming over the Bering Strait, but I do see terrorism. However, if there is not a threat against this nation in the next 20 or 30 years, it will be a unique situation in history. We can be threatened in Europe or in Southeast Asia as well as here on

sommes plutôt timides et réservés; que nous sommes complaisants et pas trop arrivistes.

En ce qui concerne le délai d'intervention de l'OTAN, je dirais qu'autrefois notre réaction était immédiate. Même après que le gouvernement ait réduit notre force de moitié (vers 1975), nous avons maintenu des effectifs sur place jusqu'en 1992. En fait, les forces canadiennes qui m'accompagnaient à Sarajevo venaient d'Allemagne. Elles sont arrivées en Yougoslavie huit heures après leur départ d'Allemagne.

Si l'on réunissait tous les membres des Forces canadiennes (terrestres, navales et aériennes) sur la même base canadienne, celle-ci serait la douzième en importance d'Amérique du Nord.

Le chef de la Police de Toronto m'a dit qu'il y a 1 200 agents de police de plus à Toronto qu'il n'y a de fantassins dans l'armée active canadienne, du simple soldat au général. C'est minime. Il faut du temps pour former une division ou trois brigades. Les militaires de la Force armée régulière doivent être rassemblés et il faut parfois y ajouter des membres de la Force de réserve.

Pour ce qui est du succès des opérations, je signale que les diplomates sont payés très cher pour proposer des solutions permettant aux deux parties de se déclarer vainqueurs. On aurait pu se déclarer vainqueur en Yougoslavie le deuxième jour des bombardements du fait que l'objectif était d'affaiblir la capacité du président Milosevic de diriger les opérations au Kosovo. L'objectif était atteint après la première nuit de bombardements. Il faut toutefois que quelqu'un décide quand cela suffit.

Je n'aurais jamais cru que j'en arriverais un jour à citer les propos de Jesse Jackson, mais j'approuve ce qu'il a dit en rentrant de Belgrade. Il a dit que c'est toujours le plus fort qui fait le premier pas. On aurait pu s'arrêter 72 heures et probablement régler le problème. Si cela n'avait pas donné de résultats, on aurait pu recommencer à bombarder à une altitude de 15 000 pieds. Nous sommes les plus forts et quand je dis nous, je parle de l'OTAN. La situation n'est pas sans issue.

Le problème, c'est que les représentants des 19 États membres reçoivent chaque jour un aide-mémoire pour qu'ils disent tous la même chose. Certains d'entre eux doivent être très embarrassés de devoir faire des déclarations qui ne sont pas toujours sincères. La solidarité est ce qui importe et par conséquent, tous les représentants chantent la même chanson. Avec 19 chefs d'État à bord, il n'est pas facile de faire changer le navire de cap. Le Canada préconise actuellement ce type d'option, à savoir faire une pause et régler le problème.

**Le sénateur Bolduc:** Pourquoi le Canada ne se contente-t-il pas de faire partie du NORAD et ne laisse-t-il pas tomber toutes les autres alliances? Nous pourrions faire tranquillement du commerce avec tous les pays du monde, comme le font les Japonais.

**Le mgen MacKenzie:** Le NORAD ne nous sauvera pas en cas de menace. Je ne suis pas fataliste. Je ne prévois pas un déferlement des hordes russes par le détroit de Béring mais je pense à une vague de terrorisme. Si aucune menace ne pèse sur notre pays d'ici 20 ou 30 ans, ce sera une situation unique dans l'histoire. Nous pouvons être menacés aussi bien en Europe ou en



our territory, depending on the threat, whether it is our way of life or our resources, whether it is our business affairs or whatever.

In the centre of Europe we have a very successful alliance that is more than a military alliance. There are political advantages, research advantages, diplomatic advantages, cultural advantages, so it certainly does not cost us anything that we would not be spending on defence in any event. Our percentage of expenditure, based on GDP, is minimal.

I cannot find a good reason for leaving the alliance. In many instances we are given positions and influence out of proportion to our current contribution in NATO because of our wartime record. We have many more officers in good positions in headquarters than reflects our current obligation, which is merely our commitment to help if trouble arises. I would not withdraw from NATO.

**The Chairman:** I was uneasy about the North American taxpayer's reaction when, three years ago, we reported on the developments in Europe and their impact on Canada. The Europeans are rolling in money. You have only to go to London, Paris or Bonn to see evidence of great wealth. Are they not taking an easy ride on North America? Why should we undertake, to a large extent, to be their peacekeepers?

**MGen MacKenzie:** From Canada's perspective I do not think we are being taken advantage of because we are not contributing all that much. What we are contributing is very valuable, and people are doing outstanding work, but it is not an expensive undertaking.

From the point of view of the United States, the best defence is a forward defence. That is what has kept them there for 40 some years. Now the European nations want to keep the Americans there.

Who would have ever thought that the Europeans would be denationalizing their military forces and, in actual fact, becoming a European defensive alliance? That must be a major step in the right direction. I doubt very much whether that would have happened in the absence of the United States. There are geopolitical issues at stake here in Europe which are much more important than the practical aspects of the defence alliance. Therein is another argument for maintaining NATO's presence.

**The Chairman:** I am not challenging that view, but I am saying that, from a political, a poll-box level, if the European countries convey the impression that they are not prepared to make a major effort on their own behalf, why should the taxpayer in Kansas or Alberta foot the bill? You are suggesting that we, in Canada, already have drawn back from footing the bill. Will the Americans have the same reaction, unless the Europeans suddenly decide that they too have a major concern with peace in Central and Eastern Europe?

**MGen MacKenzie:** The Americans have cut back. I am basing that on my gut reaction and considering the number of forces they

Asie du Sud-Est que sur notre territoire, selon que la menace concerne notre mode de vie, nos ressources ou nos affaires.

Dans le centre de l'Europe, il y a une alliance très efficace qui n'est pas rien qu'une alliance militaire. Elle présente des avantages sur les plans de la politique, de la recherche, de la diplomatie ou de la culture et elle ne nous coûte certainement pas plus cher que les dépenses que nous devrions engager de toute façon pour la défense. Le pourcentage du PIB que représentent ces dépenses est minime.

Je ne vois aucune bonne raison de quitter cette alliance. Dans la plupart des cas, on nous accorde une place et une influence disproportionnées par rapport à notre contribution à l'OTAN, grâce à nos antécédents de guerre. Le nombre d'officiers canadiens qui occupent des postes importants au siège de l'OTAN est nettement disproportionné par rapport à nos obligations actuelles, qui se bornent à fournir de l'aide en cas de problèmes. Je ne conseillerais pas au Canada de se retirer de l'OTAN.

**Le président:** Je n'ai pas été étonné de la réaction qu'ont eue les contribuables nord-américains il y a trois ans, quand nous avons fait état des changements qui se sont produits en Europe et de leurs incidences pour le Canada. Les Européens roulent sur l'or. Il suffit d'aller à Londres, à Paris ou à Bonn pour le constater. Ne sont-ils pas en train de profiter de l'Amérique du Nord? Pourquoi nous engagerions-nous à être en quelque sorte leurs «gardiens de la paix»?

**Le mgen MacKenzie:** Je ne pense pas que les Européens profitent du Canada parce que notre contribution n'est pas très importante. Elle est précieuse et nous faisons de l'excellent travail, mais notre participation n'est pas coûteuse.

Pour les États-Unis, la meilleure défense est une défense avancée. C'est pourquoi ils font partie de l'OTAN depuis une quarantaine d'années. Les pays européens souhaitent maintenir la présence des Américains.

Qui aurait cru que les Européens dénationaliseraient leurs forces armées pour former en fait une alliance défensive européenne? Ce doit être un progrès important. Je doute beaucoup qu'un tel changement eût été possible en l'absence des États-Unis. Il y a en Europe des enjeux géopolitiques qui sont beaucoup plus importants que les aspects terre à terre de l'alliance défensive. C'est un autre argument en faveur du maintien de la présence de l'OTAN.

**Le président:** Je ne le conteste pas mais ce que je veux dire, c'est que si l'on examine la question sous l'angle purement politique ou électoral, pourquoi les contribuables du Kansas ou de l'Alberta paieraient-ils la facture si les pays européens leur donnent l'impression qu'ils ne seraient pas disposés à faire un gros effort pour les aider? Vous avez dit que le Canada avait déjà réduit sa participation financière. Les Américains auront-ils la même réaction, à moins que les Européens ne décident brusquement que la paix dans le centre et l'est de l'Europe est devenue une préoccupation majeure.

**Le mgen MacKenzie:** Les Américains ont réduit leur participation. J'en suis profondément convaincu et je me base sur

maintained when I served there in the 1960s, 1970s, and 1980s. I think they have scaled back considerably.

**The Chairman:** Do you think the Europeans are pulling their weight?

**MGen MacKenzie:** They certainly got their fingers burned in Bosnia. They wanted to take the lead, but that fell apart through no fault of their own. This time around, it was decided to conduct an air campaign.

As far as numbers go, and in terms of quality and technology, and if you are absolutely obsessed with suffering no casualties, then America has the machinery to do the job, as was the case in the Gulf War.

One could argue that some countries could pull their weight a bit more because, other than a few lead nations like Germany, France and the U.K., the contributions are very modest. However, they are in the same situation we are in. They can get away with it because those three countries exist. We can get away with it because of the contribution made by our friends south of the border. Some politicians have assigned priorities, and have said that they can get away with not making much of a military contribution because they know their friends will pick up the slack.

My concern is, if the Montreal and Toronto police officers go on strike at the same time, our military could not fill in for them. There are not enough of them.

**Senator Andreychuk:** You pointed out that we do not have the rapid response capability that we claim to have. Does this go back to the so-called "peace dividend" in the 1990s when it was the political and military view that we and our European allies should be specialists in certain areas, and that we should combine our efforts to ensure a rapid response by each one of us in the area in which we were best technically suited? Do we maintain that position, or are we moving back to doing a little of everything?

**MGen MacKenzie:** You mentioned that most people claim that we do have a rapid response capability. In fact, most people in uniform do not make that claim. For example, our friends will help us to move vehicles on the ground, but our troops are not ready to fight. That is the difference between my statement, which is made without the encumbrances of professional loyalty, and the statements of those who are still public servants. I have to tell you that we can move the folks, but we cannot fight. That has been the case for about five or six years.

You asked about specialists. Various elements make up the fighting machine. We are now in the situation — and CDS was the first to admit it — where we cannot provide a knife, fork and spoon on the battlefield. We can provide only part of the requirements. Our allies will provide, for example, heavy indirect

les effectifs qu'ils maintenaient quand j'étais en service, entre les années 60 et les années 80. Je crois qu'ils ont considérablement réduit leurs effectifs.

**Le président:** Pensez-vous que les pays européens font leur part?

**Le mgén MacKenzie:** Ils se sont incontestablement brûlé les doigts en Bosnie. Ils voulaient prendre la direction des opérations mais cela n'a pas marché en raison de circonstances indépendantes de leur volonté. Cette fois-ci, on a opté pour une campagne aérienne.

Statistiquement parlant, pour ce qui est de la qualité et de la technologie, si l'on tient absolument à éviter d'avoir des victimes, l'Amérique a ce qu'il faut pour accomplir la tâche, comme l'a démontré la guerre du Golfe.

À l'exception de l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, on peut considérer que d'autres pays pourraient faire un peu plus leur part car leur contribution est très modeste. Ils sont toutefois dans la même situation que nous. Ils arrivent à tirer leur épingle du jeu grâce à ces trois pays. Nous, nous nous en tirons à bon compte grâce à la contribution de nos voisins du Sud. Quelques politiciens ont établi des priorités et estiment qu'ils peuvent s'en tirer avec une contribution militaire minime parce qu'ils savent que leurs amis combleront les lacunes.

Ce qui me préoccupe, c'est que nos forces armées ne pourraient pas prendre la relève au cas où les agents de police de Montréal et de Toronto feraient grève en même temps. Leurs effectifs sont insuffisants.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez signalé que nous n'avons pas la capacité d'intervention rapide que nous prétendons avoir. L'origine de ce handicap remonte-t-elle aux «dividendes de la paix» des années 90, époque où l'on estimait dans les milieux politiques et militaires que nous et nos alliés européens devions devenir des spécialistes dans certains domaines et conjuguer nos efforts pour assurer une réponse rapide de chacun de nous dans le domaine où nous avons le meilleur bagage technique? Ce principe est-il toujours en vigueur ou est-ce que l'on en revient à une certaine polyvalence?

**Le mgén MacKenzie:** Vous avez dit que la plupart des observateurs affirment que nous n'avons pas une capacité d'intervention rapide. En fait, la plupart des militaires actifs ne font pas de telles affirmations. Par exemple, nos amis nous aideront à faire avancer des véhicules sur le terrain mais nos troupes ne sont pas prêtes au combat. Personnellement, je peux dire ce que je pense parce que je ne suis plus soumis aux contraintes de l'éthique professionnelle, alors que ce n'est pas le cas pour ceux qui sont encore fonctionnaires. J'affirme que nous pouvons encore déplacer nos troupes mais que nous ne pouvons plus combattre et ce, depuis cinq ou six ans.

Vous m'avez posé une question sur les spécialistes. La machine de guerre est composée de divers éléments. À l'heure actuelle — et le chef d'état-major de la Défense est le premier à l'admettre — nous ne sommes plus en mesure de fournir un couteau, une fourchette et une cuillère sur le champ de bataille. Nous ne



fire support, artillery, forms of intelligence gathering, or whatever. We can provide some parts of the puzzle, but not all.

To maintain all those parts at a highly technical level, particularly in view of the rapid pace of changing technology, is immensely expensive. At present, we cannot do that. My concern relates to training time and people, that the Government of Canada cannot meet its obligations as set out in the white paper.

**Senator Andreychuk:** I agree with your statement that a more inclusive NATO makes for more security. How do you think the Russia of the future will fit into this expanded NATO, particularly if NATO continues to expand?

**MGen MacKenzie:** I wish I could give you an articulate response to that. I have certainly spent some time in the States having discussions with the Russian ambassador in Washington. No matter what they say in public, there is some real paranoia about NATO and its encroachment closer and closer to the Soviet Union. They have some good historical background for that concern.

We in North America, to generalize, tend to jump into a problem and merely look forward, as we are doing in Kosovo. There is a requirement to take a look back at history. No country wants NATO to fail more in Kosovo than Russia. Nobody wants us to succeed more than Al Gore. I hope it works.

How the Russians will react to even closer encroachment will probably be dictated by the situation in the world at the time. For example, what is occurring now in Kosovo is not enhancing the relations between NATO and Russia. Something like this could happen in the future. It very much depends on what is occurring geopolitically on the European continent at the time of the expansion. For a few years we were getting along extremely well.

I have told some audiences that if, 20 years ago, I had said: "Tonight when we go to bed 50 per cent of the nuclear arsenal in the world is under questionable control, of questionable quality, in a country with a very unstable political situation," I do not think of anyone would have slept that night. However, for some reason, we accept it now. It is not treated as being as important as a civil war somewhere. It is damn important.

**Senator Andreychuk:** I understand the military objective in Kosovo. It is an air strike, pure and simple. However, the political objectives continue to change. What troubles me is that, every time the political situation changes, the excuse is that we underestimated or misconstrued what Mr. Milosevic must do. From your understanding, surely after all these years with Milosevic we should have known what his reactions should be, politically, militarily, and in every way. Why did we, NATO, end up in this situation?

pouvons plus répondre à tous les besoins. Nos alliés fournissent par exemple le soutien nécessaire pour le tir indirect nourri, l'artillerie, certains services de collecte de renseignements ou d'autres services. Pour notre part, nous pouvons fournir certains services, mais pas tous.

Il est horriblement coûteux de maintenir un niveau technique élevé dans tous ces domaines, surtout au rythme où la technologie évolue. Nous n'en sommes plus capables à l'heure actuelle. Ce qui me préoccupe, c'est que le gouvernement du Canada n'est plus en mesure de remplir les engagements qu'il a pris dans le Livre blanc parce que la période de formation et les effectifs sont insuffisants.

**Le sénateur Andreychuk:** Je suis également d'avis que l'élargissement de l'OTAN est synonyme de sécurité accrue. Quelle sera, d'après vous, la place de la Russie dans une OTAN élargie, surtout si son élargissement se poursuit?

**Le mgen MacKenzie:** Je voudrais pouvoir vous donner une réponse très précise. J'ai eu quelques entretiens avec l'ambassadeur de Russie à Washington. Quoi qu'ils disent en public, les Russes sont très inquiets de voir l'OTAN se rapprocher de plus en plus de l'Union soviétique et ces craintes sont justifiées au regard de certains événements historiques.

En Amérique du Nord, on a généralement tendance à «foncer» en cas de problème et à ne plus revenir en arrière, comme on le fait au Kosovo. Il est toutefois nécessaire de tenir compte du contexte historique. C'est la Russie qui souhaite le plus que l'OTAN essuie un échec au Kosovo. C'est Al Gore qui souhaite le plus que l'opération réussisse. J'espère qu'elle réussira.

La réaction des Russes à une emprise accrue de l'OTAN dépendra probablement de la situation mondiale. Par exemple, les événements actuels au Kosovo n'améliorent pas les relations entre l'OTAN et la Russie. D'autres événements semblables pourraient se produire à l'avenir. L'état des relations avec la Russie dépendra en grande partie de l'évolution géopolitique sur le continent européen pendant la période d'élargissement. Les relations ont été excellentes pendant quelques années.

Dans certains de mes discours j'ai dit que si, il y a 20 ans, j'avais déclaré qu'au moment même où je parlais, la moitié de l'arsenal nucléaire du monde était sous le contrôle peu fiable d'un pays où règne l'instabilité politique, je crois qu'aucun de mes auditeurs n'aurait dormi cette nuit-là. C'est toutefois un fait que l'on a maintenant tendance à accepter avec une certaine résignation. On n'y attache pas autant d'importance qu'à une guerre civile et pourtant, c'est extrêmement important.

**Le sénateur Andreychuk:** Je comprends l'objectif militaire au Kosovo. Il s'agit d'une frappe aérienne pure et simple. Par contre, les objectifs politiques continuent de changer. Ce qui me dérange, c'est que chaque fois que la situation politique change, on invoque l'excuse que l'on avait sous-estimé ou mal évalué les réactions de M. Milosevic. Ne pensez-vous pas que depuis le temps que nous connaissons Milosevic, on devrait être capable de prévoir ses réactions, que ce soit sur le plan politique, militaire ou sur quelque autre plan. Pourquoi l'OTAN a-t-elle fini par se trouver dans cette impasse?

**MGen MacKenzie:** First, we misread the lesson from Bosnia. It was not air strikes that brought about peace.

Second, and more importantly, Milosevic turned tail in Slovenia, Croatia and Bosnia. People forgot that Serbia, to use that term, is his home and it is his last home. It is the last part of the former Yugoslavia. Just like the U.K., Berlin and other places which have been bombed, there are not 11.5 million Milosevic supporters in the streets of Belgrade and other cities as the media has been suggesting. There are 11.5 million very dedicated Yugoslavs and Serbs and the vast majority I met would be delighted to see the president go sooner rather than later.

The great joke around Belgrade right now is why Milosevic is not at home when he is needed there, particularly after his home has been bombed three times. Many people have said that it would not be an easy capitulation and it would not be a three-day, Madeleine Albright-type war. The powers that be decided that the initial objective was to change his mind. They actually stated on CNN: "He will capitulate."

**Senator Andreychuk:** Were we as naive about that as we will be about the KLA, about its motives and tactics?

**MGen MacKenzie:** It may be naive enough to say that we will demilitarize them, disarm them.

**Senator Andreychuk:** It does not bode well for Kosovo in the future.

**MGen MacKenzie:** No, it does not. They will continue.

**Senator Stollery:** Not being a professional soldier, I know nothing of the management details of the Canadian Armed Forces and how much they need or how little they need to deal with this increasing peacekeeping. I find it all very perplexing.

For many years I followed these situations. I was in Algeria in the 1950s and I have been in Colombia in amongst the bandits and guerrillas, surrounded by hundreds of them. I have seen in my more than 40 years an increasing disorder, increasing numbers of armed rabble turning out in Somalia, basically the U.S. marines, and that possibly for political reasons, but just the same that is what happened.

We had very interesting testimony this last week from Colonel Galvin who, in talking about the shooting that took place in the night, described these people, not as soldiers but as armed thugs. Is there really any hope of bringing peace to these many areas if people other than the police and the army can go around armed and, effectively, with impunity, murder their, say, orthodox or Catholic neighbours? Will anything work if everyone has guns? Is

**Le mgen MacKenzie:** Premièrement, nous avons mal interprété les leçons de la crise bosniaque. Ce ne sont pas les frappes aériennes qui ont rétabli la paix.

Deuxièmement, Milosevic a lâché prise en Slovénie, en Croatie et en Bosnie. On a oublié que la Serbie est, en quelque sorte, son pays et que c'est son dernier pays. C'est la dernière partie de l'ex-Yougoslavie. Comme dans d'autres lieux comme le Royaume-Uni ou Berlin qui ont subi des bombardements, il n'y a pas 11,5 millions de partisans de Milosevic dans les rues de Belgrade et des autres villes, contrairement à ce qu'ont laissé entendre les médias. Il y a 11,5 millions de Yougoslaves et de Serbes qui sont très patriotes mais la plupart de ceux que j'ai rencontrés seraient enchantés de voir le président disparaître le plus vite possible.

Il y a une plaisanterie qui circule beaucoup à Belgrade ces jours-ci; les gens se demandent pourquoi Milosevic n'est pas chez lui quand on a besoin de lui, surtout après trois bombardements successifs. Bien des observateurs ont dit que ce ne serait pas une capitulation facile et que ce ne serait pas une guerre de trois jours comme le prétendait Madeleine Albright. Les autorités ont décrété que l'objectif initial était d'exercer des pressions sur Milosevic. Elles ont été jusqu'à affirmer sur la chaîne CNN qu'il capitulerait.

**Le sénateur Andreychuk:** Avons-nous fait preuve d'une aussi grande naïveté à ce sujet qu'à propos de l'UCK, de ses motifs et de ses tactiques?

**Le mgen MacKenzie:** Il faut effectivement être naïf pour affirmer que nous démilitariserons et que nous désarmerons l'Armée de libération du Kosovo.

**Le sénateur Andreychuk:** Ce n'est pas de bon augure pour l'avenir du Kosovo.

**Le mgen MacKenzie:** Non. L'Armée de libération poursuivra ses activités.

**Le sénateur Stollery:** Étant donné que je ne suis pas militaire de carrière, je ne sais pas exactement comment les Forces armées canadiennes sont gérées et j'ignore quels sont ses besoins financiers pour pouvoir assurer les missions de maintien de la paix de plus en plus nombreuses. Tout cela est de plus en plus confus pour moi.

Pendant des années, j'ai suivi des situations semblables. J'étais en Algérie dans les années 50 et je suis aussi allé en Colombie, parmi les bandits et les guérilleros; ils étaient des centaines. En plus de 40 ans, j'ai vu augmenter le nombre d'incidents armés, notamment en Somalie, mettant surtout en cause des membres de la marine américaine. Ces incidents étaient peut-être liés à des considérations d'ordre politique mais ils n'en sont pas excusables pour autant.

Nous avons entendu la semaine dernière le témoignage très intéressant du colonel Galvin qui, à propos des fusillades qui avaient lieu la nuit, a dit que ce n'étaient pas des soldats mais des brutes armées. Subsiste-t-il le moindre espoir d'instaurer la paix dans ces nombreuses régions si des individus qui ne font pas partie de la police ou des forces armées peuvent être armés et assassiner impunément leurs voisins parce qu'ils sont orthodoxes



there any possibility of us disarming these people? Can there be success without that?

**MGen MacKenzie:** That is an excellent observation, senator. The short answer is no, it is not possible. The only successful disarmament took place in Nicaragua, and I was there at the tail end of it. It only happened because there was a surprising victory by Violeta Barrios de Chamorro in Nicaragua, and the Sandinistes and contras decided to end up on the same side. The weapons that were turned into us had worm holes in the stocks, rusted barrels, et cetera. All the good stuff was placed in plastic bags and buried for future use.

They tried disarming in Albania during their period of anarchy. It has not worked. There is a parking lot in the capital full of weapons. They are arguing over who owns them, whether it is the UN or the Albanian government. Most of it went to the KLA. We will not be involved in those types of operations. There are 1.9 million dead in Tibet, and 1.92 million dead in the Southern Sudan. Turkey is every bit as ruthless in dealing with the Kurds. It goes on and on. Kashmir is unfolding yet again.

The inclination of the international community is not to become involved in any of these 43 internal conflicts. It just so happens that the West really got upset with Milosevic because they considered it to be a question of ego.

**The Chairman:** The former Yugoslavia was in the NATO area.

**MGen MacKenzie:** Yes, it was on the periphery.

Tragically regional peacekeeping forces, as provided by Nigeria, for example, in Africa, have ended up being as much of a problem as the problems they are trying to resolve. Even regional operations have not been successful.

**Senator Stollery:** I am reminded of what happened in Somalia. There have been several other attempts that have ended up, generally, as being fiascos involving an armed rabble. If that can take place, then what is it all about?

**MGen MacKenzie:** The operation in Somalia was the most successful intervention operation in my lifetime. I went there on the day of the changeover, March 3, 1993. On that day the American-led coalition force, of which the Canadian battle group was a part, withdrew. The United Nations was not capable of carrying on with the operation because they had no combat troops. The U.S., out of the goodness of its heart, left a combat brigade in the football stadium in Mogadishu to provide the combat power. The commander of the UN force could not employ it, only his deputy commander who was an American general and a personal friend of mine could employ that force. Look at that chain of command. It regrettably was destined to fail for one reason and one reason only: no acceptance of casualties.

ou catholiques par exemple? Est-ce que tout s'arrangera si toute la population est armée? Est-il possible de désarmer ces gens-là? Est-il possible d'atteindre les objectifs autrement?

**Le mgén MacKenzie:** C'est une excellente observation, sénateur. Non, ce n'est pas possible. Le seul désarmement qui ait réussi s'est produit au Nicaragua et j'étais là tout à la fin des événements. Il n'a réussi que grâce à une victoire surprise au Nicaragua et parce que les sandinistes et les contras avaient décidé de se retrouver dans le même camp. Les crosses des armes qui étaient utilisées contre nous étaient mangées par les vers et les canons étaient rouillés. Toutes les armes en bon état avaient été mises dans des sacs en plastique et enterrées pour être récupérées plus tard.

On a essayé de désarmer les Albanais pendant la période où l'anarchie régnait dans leur pays. La tentative a échoué. Il y a dans la capitale du pays un terrain de stationnement rempli d'armes dont l'ONU et le gouvernement albanais revendiquent la propriété. La plupart de ces armes ont été livrées à l'UCK. Nous ne tenons pas à participer à ce genre d'opérations. On a tué 1,9 million de personnes au Tibet et 1,92 million de personnes ont été tuées dans la partie sud du Soudan. La Turquie est tout aussi impitoyable à l'égard des Kurdes. Je pourrais encore citer des dizaines d'exemples. La situation est à nouveau en train de se détériorer au Cachemire.

La communauté internationale a tendance à éviter d'intervenir dans ces 43 conflits internes. Par contre, les agissements de Milosevic inquiétaient beaucoup les pays d'Europe occidentale parce que ceux-ci considéraient que c'était une question d'amour-propre.

**Le président:** L'ex-Yugoslavie était dans la zone de l'OTAN.

**Le mgén MacKenzie:** Oui, elle se trouvait juste à l'extérieur de cette zone.

Ce qui est tragique, c'est que des forces régionales de maintien de la paix comme celle du Nigeria, ont fini par engendrer des problèmes aussi graves que ceux qu'elles tentaient de résoudre. Même les opérations régionales n'ont pas été efficaces.

**Le sénateur Stollery:** Cela me rappelle ce qui s'est passé en Somalie. Plusieurs autres tentatives ont été un fiasco et ont engendré des conflits armés. À quoi ça sert si c'est pour en arriver là?

**Le mgén MacKenzie:** L'opération en Somalie est l'opération d'intervention la plus efficace dont j'ai été témoin. J'y suis allé le jour du changement de commandement, le 3 mars 1993. Ce jour-là, la force de coalition placée sous le commandement des États-Unis, dont le groupement tactique canadien faisait partie, s'est retirée. Les Nations Unies n'étaient pas capables de poursuivre l'opération faute de troupes de combat. Les États-Unis avaient laissé, par pure bonté d'âme, une brigade de combat dans le stade de football de Mogadiscio en cas de nécessité. Le commandant de la force de l'ONU n'a pas pu l'utiliser. Seul son commandant adjoint, qui était un général américain et un de mes amis personnels, pouvait utiliser cette force. Cette chaîne de commandement était malheureusement vouée à l'échec pour une seule et unique raison: on ne voulait prendre aucun risque d'avoir des victimes.

**Senator Stollery:** If you are not prepared to govern the place, then do not go there.

**MGen MacKenzie:** That is a good message.

**Senator Forrestall:** Is there any reason then to bring these people into the Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre at Cornwallis Park so that we might train them?

I have followed the military for the last 35 or 40 years. I have watched us go below what I considered critical mass, about 80,000 of those who can participate meaningfully for extended periods of time. Below that level we were unable to retain sufficient numbers of highly skilled and trained people to do the training necessary in the event we had to increase the numbers to, say, 200,000. That situation became even more complicated in light of new technology. To reach the top of the trade in some of these technological areas takes 10 years of training. We are nowhere near achieving that. All we have is a good reputation and goodwill.

Where do we stand on training? You have crunched the numbers. I tend to agree with you. We are not talking about enormous percentages of the gross national product, to take a battalion today and train it for three to five years. We could break it down and meet some of our obligations. It could be done reasonably. If we want to continue to play this role in the world, how large should our prepared group be, ideally?

Is there anything in the training syllabus of the peacekeeping institute that, if changed, might make a meaningful contribution to achieving some of the more practical goals on the ground? We have now had about 10 years of talking about working together and of planning together, but nothing has happened on training. Could you comment on those two points?

**MGen MacKenzie:** The problem related to deployment, training and making a meaningful contribution, is relatively straightforward. Our units are too small. For example, an infantry battalion is 601 personnel, and perhaps only 550 would be available. That is being very generous because some people are taking courses, are sick, have injuries or, for some other reason, are unavailable. Nobody in the world, including the UN or NATO, has ever asked for a 550-person battalion. They ask for 800 or 1,000 people. No matter what task you are given, you must take a couple of units, bring them together, bring in some good reservists, and then you have 900 people who do not know each other and, even though they have had good preparatory training as individuals, they must learn to fight together as a team because they are going on a fairly complex operation. You ask how long that will take. I would suggest that you just pick a figure, and that it should be at least six months. That is assuming there will be no administrative diversions along the way.

**Le sénateur Stollery:** Quand on n'est pas prêt à prendre la direction des opérations, il serait préférable de s'abstenir d'intervenir.

**Le mgén MacKenzie:** C'est un bon message.

**Le sénateur Forrestall:** Dans le cas présent, est-il justifié d'envoyer des militaires au Centre canadien international Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix, à Cornwallis Park?

Je suis les activités des forces armées depuis 35 ou 40 ans. J'ai vu ses effectifs tomber en deçà de ce que l'on peut considérer comme le minimum nécessaire pour participer de façon efficace à des opérations pendant des périodes prolongées. En dessous de ce niveau, nous n'étions pas capables de conserver un nombre suffisant de personnes hautement qualifiées et bien entraînées pour assurer la formation nécessaire au cas où il faudrait porter les effectifs à 200 000 soldats, par exemple. Les technologies nouvelles n'ont pas facilité la tâche. Dans certains domaines technologiques, il faut dix ans de formation pour arriver à acquérir toute la compétence nécessaire. Nous sommes loin d'avoir atteint ce niveau. Nos seuls atouts sont notre bonne réputation et notre bonne volonté.

Où en sommes-nous en matière de formation? Vous avez effectué des calculs. J'ai tendance à être d'accord avec vous. Il n'est pas nécessaire d'investir un pourcentage énorme du produit national brut pour former un bataillon en trois ou cinq ans. On pourrait travailler sur une moins grande échelle et remplir au moins une partie de nos obligations. Ce serait raisonnable. Si nous voulons continuer à jouer un rôle important à l'échelle internationale, quels devraient être idéalement nos effectifs militaires prêts au combat?

Y a-t-il dans le programme du Centre pour la formation en maintien de la paix des cours qui, moyennant quelques modifications, nous permettraient d'apporter une contribution efficace et d'aider l'OTAN à atteindre certains objectifs sur le terrain? Il est question de collaboration et de planification communes depuis environ dix ans, mais rien n'a changé sur le plan de la formation. Pourriez-vous faire des commentaires sur ces deux points?

**Le mgén MacKenzie:** Le problème qui se pose en ce qui concerne le déploiement, la formation et une contribution efficace est relativement simple. Nos unités sont trop petites. Par exemple, un bataillon d'infanterie comprend 601 personnes dont environ 550 seulement pourraient participer à l'opération. C'est une prévision très optimiste parce que certaines personnes suivent des cours, d'autres sont malades ou blessées ou ne peuvent pas participer pour quelque autre raison. Aucune organisation, y compris l'ONU ou l'OTAN, n'a jamais demandé un bataillon de 550 personnes. On demande de 800 à 1 000 personnes. Quelle que soit la tâche qui vous a été confiée, il faut prendre deux unités et les regrouper, en y ajoutant quelques bons réservistes pour obtenir un groupe de 900 personnes qui ne se connaissent pas et qui, même si elles ont reçu un bon entraînement préparatoire personnel, doivent apprendre à former une équipe au combat parce qu'elles doivent participer à une opération assez compliquée. Vous demandez combien de temps cela prend. Il faut



The army needs to be big enough so that, when it comes time to send a unit overseas, they send a formed unit. The army probably needs augmentation to the tune of about 10,000 if it is to be able to send a brigade overseas and maintain that brigade in deployment. Having a brigade, at least, allows us to retain our Canadian profile and it makes a meaningful contribution if that brigade group is sent to fight.

I am a fellow at the L. B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre. They are doing great work, but not for Canadians. It supports the international community by bringing people such as NGOs, police, politicians, diplomats and the military together, because they do work together in peace operations. That is a sideline. We are supposedly ready to kill, and that is what the government orders us to do in conflict. We are not a peacekeeping nation.

We are really talking about training within the military itself. If anything, the military has survived in spite of all the experimentation which is occurring within the military. Do not get me wrong. I introduced women into the combat trades in the Canadian forces. I am not a dinosaur. That took time and resources. It has not been terribly successful because, strangely, not enough women were interested in joining. That did not come as any surprise. I am not criticizing these changes, but it takes time for the military to absorb changes. They have their eye off the target, and all of a sudden, they are asked to move into Yugoslavia. Then the operational requirement becomes paramount.

I am sure as you travel internationally, you meet a lot of people who complain about what we do, and are reminded about some government restrictions such as what a soldier is allowed to do by way of returning fire or whatever. The soldiers themselves do outstanding work.

**Senator Forrestall:** You should train to chapter 7 and come back down to chapter 6. However, you cannot go from six to seven.

**MGen MacKenzie:** Absolutely.

**Senator Roche:** In your opening presentation, general, did you say that Canada is in third or fourth place in terms of missions flown and bombs dropped in the Kosovo war? Can you give me a citation for that figure?

**MGen MacKenzie:** That figure comes from the DND briefing, which has been repeated frequently in the media. You must remember that America is way out in front with 60 per cent, and then it drops down to the United Kingdom, Canada and

compter au moins six mois, à supposer qu'il n'y ait aucun obstacle administratif.

Les effectifs des forces armées doivent être suffisamment importants pour que, le moment venu d'envoyer une unité à l'étranger, ce soit une unité bien entraînée. Les effectifs des forces armées devraient augmenter d'environ 10 000 personnes si l'on veut qu'elles soient capables d'envoyer une brigade à l'étranger et de la maintenir en déploiement. L'affectation d'au moins une brigade nous permettrait de maintenir notre réputation et de faire une contribution efficace si ce groupe-brigade devait participer à un combat.

Je suis chargé de cours au Centre canadien international Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix qui joue un rôle très utile, mais pas pour les Canadiens. Il aide la communauté internationale en réunissant des représentants des ONG, des agents de police, des politiciens, des diplomates et des militaires du fait qu'ils sont appelés à travailler ensemble dans le cadre des opérations de paix. C'est un rôle secondaire, parce que nous sommes censés être prêts à tuer et c'est ce que le gouvernement nous ordonne de faire en cas de conflit. Nous ne sommes pas une nation vouée au maintien de la paix.

Ce qui nous intéresse en l'occurrence, c'est l'entraînement militaire proprement dit. Les forces armées ont réussi à survivre malgré tous les changements qui s'y produisent. N'interprétez pas mal mes propos. J'ai fait entrer des femmes dans les métiers de combat dans les Forces canadiennes. Je ne suis pas un dinosaure. Il a fallu du temps et des ressources. Mes efforts n'ont pas été fructueux outre mesure parce que le nombre de femmes qui souhaitent faire partie des forces armées est relativement peu élevé. Ce manque d'enthousiasme ne m'a pas particulièrement étonné. Je ne critique pas ces changements mais il faut du temps pour que les forces armées s'y adaptent. Bien que leur attention soit détournée de leur objectif principal, on leur demande du jour au lendemain d'envoyer des troupes en Yougoslavie. Dès lors, le besoin opérationnel devient prioritaire.

Je suis certain qu'au cours de vos voyages à l'étranger, vous rencontrez beaucoup de personnes qui se plaignent de ce que nous faisons et que l'on vous rappelle certaines contraintes imposées par le gouvernement, notamment en ce qui concerne les possibilités de riposte à un tir. Pour leur part, les soldats font un travail très consciencieux.

**Le sénateur Forrestall:** Vous devez donner la formation prévue au chapitre 7, puis revenir au chapitre 6. Vous ne pouvez toutefois pas passer du chapitre 6 au chapitre 7.

**Le mgen MacKenzie:** Absolument.

**Le sénateur Roche:** Avez-vous dit dans votre déclaration préliminaire que le Canada occupe la troisième ou quatrième place pour ce qui est des missions aériennes et de la quantité de bombes lâchées dans le cadre de la guerre du Kosovo? Pourriez-vous me donner la source de ce renseignement?

**Le mgen MacKenzie:** C'est un chiffre qui a été cité au cours de la séance d'information organisée par le MDN, et il a été largement diffusé dans les médias. Il ne faut pas oublier que l'Amérique est largement en tête avec 60 p. 100, devant le

France. We are third or fourth. On some days we were number two. I quote those numbers.

**Senator Roche:** Did I understand you correctly to say that Canadian Armed Forces have killed more people per capita than any other nation in wars of this century?

**MGen MacKenzie:** In just causes, yes.

**Senator Roche:** What is the citation for that?

**MGen MacKenzie:** Lewis MacKenzie and a lot of researching of World War II casualty figures. I would not classify it as an academic footnote. Do not forget that is on a per-capita basis. The population back then was only 14 or 15 million.

**The Chairman:** Senator Roche, there is a very large highland contingent in the Canadian population.

**Senator Roche:** I will not take on the highland contingent at the moment, Mr. Chairman.

This committee must write a report about the future of NATO. What advice can you give us concerning the relationship of the United Nations and NATO in respect of Canada's declared intention to follow the rule of law and to build up the rule of law?

It is pretty clear from what you have said that NATO has violated the international law as expressed by the UN Charter. How can we be assured as Canadians that NATO will respect the pre-eminent authority of the United Nations Security Council for the imposition of force? They got away with it this time, and in the meantime have expanded, through the strategic concept, their intended role in the future by moving out of area. How are we to be assured that Canada can have its paramount respect for the development of the rule of law maintained with NATO's present aggressiveness unchallenged?

**MGen MacKenzie:** I do not think there are any guarantees as long as there is one superpower in the world. Out of the 185, if only one nation can be the world's superpower, I am pretty glad it is the United States. Some day I want somebody to write a book about what would happen if the U.K., Germany, Brazil, India or whatever country, were the superpower.

**Senator Roche:** With great respect, you are not answering my question.

**MGen MacKenzie:** I am about to.

**Senator Roche:** I want to focus on the relationship between NATO and the UN and how Canada will set priorities.

**MGen MacKenzie:** There are no guarantees. As long as there is a single superpower, the decision-making process in the Security Council and in NATO will be driven by a single country, the United States. All you can pursue is an undertaking by that superpower, depending on who happens to be the executive

Royaume-Uni, le Canada et la France. Nous sommes en troisième ou quatrième position. Certains jours, nous sommes en deuxième position. Ce sont les chiffres du MDN que je cite.

**Le sénateur Roche:** Est-il vrai que les Forces armées canadiennes ont tué davantage de personnes par habitant que n'importe quel autre pays dans le cadre des guerres qui ont eu lieu au cours du présent siècle?

**Le mgen MacKenzie:** Oui, pour des causes justes.

**Le sénateur Roche:** Quelles sont vos sources?

**Le mgen MacKenzie:** Je le sais par expérience personnelle et grâce aux nombreuses études qui ont été faites sur les victimes de la Seconde Guerre mondiale. Ne considérez pas cela comme un chiffre théorique. N'oubliez pas que c'est par habitant. À cette époque-là, la population n'était que de 14 ou 15 millions d'habitants.

**Le président:** Le Canada a un contingent très important de Highlands.

**Le sénateur Roche:** Je ne parlerai pas du contingent de Highlands pour le moment, monsieur le président.

Nous devons rédiger un rapport sur le rôle futur de l'OTAN. Quelle recommandation pourriez-vous nous faire au sujet des relations entre les États-Unis ou l'OTAN, compte tenu de l'intention explicite du Canada de défendre le principe de la primauté du droit et de le faire respecter de façon plus stricte?

Il est assez clair d'après vos déclarations que l'OTAN a enfreint le droit international, au sens de la Charte de l'ONU. Comment les Canadiens peuvent-ils s'assurer que l'OTAN respectera l'autorité suprême du Conseil de sécurité des Nations Unies en matière d'imposition de la force? L'OTAN s'en est tirée à bon compte cette fois-ci et, en vertu de son nouveau concept stratégique, elle a élargi le rôle qu'elle souhaite jouer à l'avenir en quittant cette zone. Comment peut-on s'assurer que, compte tenu de l'agressivité actuelle de l'OTAN, le Canada n'aura pas de difficulté à maintenir son attachement profond au principe de la primauté du droit?

**Le mgen MacKenzie:** Je ne pense pas que l'on ait des garanties à cet égard tant qu'il n'y aura qu'une superpuissance. Si rien qu'un des 185 pays peut être la puissance mondiale, je suis assez content qu'il s'agisse des États-Unis. Je voudrais un jour écrire un livre sur ce qui arriverait si le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Brésil, l'Inde ou un autre pays était la superpuissance.

**Le sénateur Roche:** Je me permets de vous signaler que vous ne répondez pas à ma question.

**Le mgen MacKenzie:** Je suis sur le point de le faire.

**Le sénateur Roche:** Je voudrais que l'on parle surtout des relations entre l'OTAN et l'ONU et de la façon dont le Canada établira ses priorités.

**Le mgen MacKenzie:** Rien n'est garanti. Tant qu'il n'y aura qu'une seule superpuissance, le processus décisionnel au Conseil de sécurité et à l'OTAN sera dominé par un seul pays, à savoir les États-Unis. La seule solution consiste à essayer de convaincre cette superpuissance, selon qui est le chef de l'exécutif, de



branch leader at the time, that they will insist on a UN resolution, which I would hope would be the case.

Thus far there has been no admission that they did anything wrong. I think something was done wrong. They should have gone to the Security Council. We keep coming back to the same centre of gravity — Washington.

**Senator Roche:** Would you would support a finding by this committee that with respect to the future of NATO and Canada's role in it, Canada must insist that NATO operate at all times under the authority of a Security Council resolution?

**MGen MacKenzie:** An authorizing resolution, yes, as a subcontractor to the Security Council, as the U.S. has been in Somalia and as NATO should have been in Kosovo, if the Security Council had approved it. It did not. I would agree with that, yes.

**Senator Roche:** What do you think of the Organization for Security and Cooperation in Europe? We have been here now for an hour and 20 minutes and it has not been mentioned. Is that because it is no longer on the map, so to speak? Why is NATO not operating in concert with the Organization for Security and Cooperation in Europe, which is the pan-European body?

**MGen MacKenzie:** It has no military component. It would have to subcontract NATO, paradoxically.

**Senator Roche:** Should we be emphasizing that in our report?

**MGen MacKenzie:** It brings in more countries, including Russia.

**Senator Roche:** Is that not good?

**MGen MacKenzie:** Yes. I have not thought that one through. If the UN subcontracted to the OSCE, and then the OSCE in turn subcontracted NATO, then people might be a little confused. I am not sure that I am prepared to buy into that.

**Senator Roche:** Would they be any more confused than they are today?

**The Chairman:** Senators, we have to move on. Senator Prud'homme has been waiting most patiently.

**Senator Prud'homme:** As far as I am concerned NATO, as we have known it, is in place. Since we do not have time to elaborate, we must deal with these matters directly, we must reinvent because of the situation in the world since the collapse of the two superpowers.

I am of the opinion more than ever that we should carefully reflect on expanding NATO. This massive expansion warrants a lot of reflection. As I said earlier, it started with 12 and then it grew to 19. Now nine are on the waiting list.

Some want to be in NATO because they believe that that it is the only way we will pay economic attention to them. There is no doubt that, if one is attacked, everybody else is considered to be

s'engager à insister pour l'adoption d'une résolution de l'ONU, en espérant y arriver.

Les États-Unis n'ont pas encore reconnu avoir enfreint les règlements. Personnellement, je pense qu'ils ne les ont pas respectés. Ils auraient dû consulter le Conseil de sécurité. On revient toujours au même centre de gravité: Washington.

**Le sénateur Roche:** Appuieriez-vous une recommandation du présent comité qui mettrait l'accent sur le fait que, en ce qui concerne l'avenir de l'OTAN et le rôle du Canada au sein de cette organisation, le Canada doit insister pour que l'OTAN demande en tout temps l'autorisation de l'ONU, par le biais d'une résolution du Conseil de sécurité?

**Le mgén MacKenzie:** Je serais en faveur d'une résolution d'autorisation. L'OTAN serait considérée comme un sous-traitant du Conseil de sécurité, comme l'ont été les États-Unis dans le cas de la Somalie et comme l'OTAN aurait dû l'être au Kosovo, si le Conseil de sécurité avait approuvé son initiative. Ce n'est pas le cas. Je serais en faveur d'une telle recommandation.

**Le sénateur Roche:** Que pensez-vous de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en l'Europe? Nous discutons depuis 80 minutes mais le sujet n'a pas encore été abordé. Est-ce parce que l'OSCE «n'est plus sur la carte», pour ainsi dire? Pourquoi l'OTAN ne travaille-t-elle pas en tandem avec cette organisation, qui est l'organisme paneuropéen?

**Le mgén MacKenzie:** Elle n'a pas de composante militaire. Elle devrait passer des contrats avec l'OTAN, ce qui serait paradoxal.

**Le sénateur Roche:** Convendrait-il de mettre ce fait en évidence dans notre rapport?

**Le mgén MacKenzie:** Cette organisation a d'autres pays parmi ses membres, y compris la Russie.

**Le sénateur Roche:** N'est-ce pas un avantage?

**Le mgén MacKenzie:** Si. Je n'y avais pas réfléchi. Si l'ONU passait des marchés de service avec l'OSCE qui en passerait à son tour avec l'OTAN, on risquerait de ne plus s'y retrouver. J'hésiterais à appuyer une telle recommandation.

**Le sénateur Roche:** La confusion serait-elle plus grande qu'elle ne l'est à l'heure actuelle?

**Le président:** Nous devons avancer. Le sénateur Prud'homme a fait preuve de beaucoup de patience.

**Le sénateur Prud'homme:** En ce qui me concerne, l'OTAN, telle que nous l'avons connue, ne disparaîtra pas. Puisque le temps presse, il faut régler ces problèmes directement. Il faut s'adapter aux changements qui ont suivi la chute des deux superpuissances.

J'estime qu'il faut réfléchir très sérieusement avant d'élargir l'OTAN. Cet élargissement massif mérite mûre réflexion. Comme je l'ai déjà mentionné, quand cette organisation a été créée, elle comptait 12 États membres. Ils sont maintenant au nombre de 19 et neuf autres sont sur la liste d'attente.

Certains pays veulent faire partie de l'OTAN parce qu'ils pensent que c'est le seul moyen d'obtenir notre attention et d'établir des relations économiques avec nous. Il ne fait aucun

under attack. I have had to pay the price for that over the years. We are moving very close to the old Soviet Union, now Russia. We know there is no love lost between the Baltic countries and Russia and all of this talk, of course, makes the Russians extremely sceptical. They have reason to be concerned.

You mentioned where we are now. As you probably know, my friends Senator Forrestall and Senator Roche were in the House of Commons years ago as well as Senator Stewart.

**The Chairman:** I was there before you.

**Senator Prud'homme:** We were involved in defence matters 36 and 37 years ago. We saw the military being reduced to the point where we could not man a brigade. If we were asked to join in a land invasion, our Canadian troops had to serve under the British. I hope that will not happen in 1999.

How far out are we? I am referring to those of us who believe that NATO is dead and it must be re-invented according to the new world we are living in. How much attention should we pay to the scepticism and the concerns that the Russians are expressing? As you know, they try to keep silent because they need the West. Apart from that, there is no love lost.

**MGen MacKenzie:** While I have opinions, it is outside my area of expertise, but I do think that rumours of NATO's demise may be exaggerated. They will declare victory no matter what happens. They will survive because the alliance is very large and it has superpower leadership. I do not think it will venture down the road it ventured down two months ago again very soon though. I do not think they enjoyed the experience.

As far as the expansion of NATO is concerned, I do not know what the alternative is other than excluding those nations. The lineup to join is longer than nine. Macedonia and Albania will insist on membership if we launch an attack from their borders. Hungary is reeling from the fact that, five days after they joined, they were at war with a neighbour. However, people are still cooped up because there are spin-offs other than the military alliance.

In response to your question, I see no other alternative but the continued expansion of NATO.

**The Chairman:** Your presentation has been most helpful. What distinguished your evidence is your obvious command of the facts and the concision of your answers, which were most helpful. You are the kind of witness we would like to see more frequently.

Professor Stephen Scott is our next witness. He has at least as long a list of curriculum vitae facts as does General MacKenzie. It is a long and impressive list.

doute que lorsqu'un membre est attaqué, tous les autres se sentent attaqués. J'en ai fait l'expérience personnelle. Nous nous rapprochons du système de l'ex-Union soviétique, l'actuelle Russie. Nous savons que les affinités entre les pays baltes et la Russie subsistent et toutes ces discussions rendent bien entendu les Russes extrêmement sceptiques. Ils ont des raisons d'être inquiets.

Vous avez parlé de la situation actuelle. Vous n'ignorez probablement pas que mes collègues les sénateurs Forrestall et Roche étaient députés il y a plusieurs années, ainsi que le sénateur Stewart.

**Le président:** J'y étais avant vous.

**Le sénateur Prud'homme:** Nous avons participé à des débats concernant la défense il y a 36 ou 37 ans. Nous avons connu des réductions telles dans les forces armées que l'on ne pouvait plus former une brigade. Lorsqu'on nous demandait de participer à une invasion, les troupes canadiennes devaient être placées sous commandement britannique. J'espère que cela ne se reproduira pas en 1999.

Quelle est l'ampleur des dégâts? Je fais allusion aux collègues qui estiment que l'OTAN est condamnée et qu'il faut réformer cette organisation en fonction de la situation internationale actuelle. Quelle attention convient-il de prêter au scepticisme et aux craintes des Russes? Comme vous le savez, ils essaient de garder le silence parce qu'ils ont besoin de l'Occident. À part cela, les affinités subsistent.

**Le mgen MacKenzie:** Si j'ai des opinions à ce sujet, c'est un domaine qui ne relève pas de mes compétences. Je suis convaincu que les rumeurs concernant l'agonie de l'OTAN sont exagérées. L'OTAN déclarera victoire quoi qu'il arrive. L'OTAN survivra parce que c'est une très large alliance et qu'elle est dirigée par une superpuissance. Je ne crois pas qu'elle se lancera avant longtemps dans une aventure semblable à celle dans laquelle elle s'est embarquée il y a deux mois. Je ne pense pas qu'elle ait apprécié l'expérience.

En ce qui concerne l'élargissement de l'OTAN, je ne pense pas qu'il existe d'autres solutions que d'exclure ces pays. Le nombre de candidats sur la liste d'attente est supérieur à neuf. La Macédoine et l'Albanie exerceront des pressions pour devenir membres si nous lançons une attaque à partir de leurs frontières. La Hongrie est encore sous le choc de son entrée en guerre avec un pays voisin cinq jours après son arrivée à l'OTAN. Cependant, on continue de refuser des candidatures à cause des retombées autres que l'alliance militaire.

Pour répondre à votre question, je dirais que je ne vois aucune autre solution qu'une continuation de l'élargissement de l'OTAN.

**Le président:** Votre exposé était très intéressant. Ce qui caractérise votre témoignage est votre connaissance manifeste des faits et la concision de vos réponses, qui étaient très instructives. Nous voudrions avoir l'occasion d'accueillir plus souvent des témoins comme vous.

Le professeur Stephen Scott est notre témoin suivant. Il a des qualifications au moins aussi impressionnantes que celles du général MacKenzie. Elles sont considérables.



Professor, there are three areas on which we need the kind of guidance that a professor of law might be able to give us. I suspect that you will say that you feel more comfortable in one area than in the other two. You heard just now the discussion brought on by Senator Roche as to the relationship between the United Nations and NATO. That is one area in which we need the guidance of an authority.

Second, we need to have on the record from an authority information as to the constitution of legal power regarding war or peacekeeping or peacemaking in the United States.

Third, and probably most important but simplest of all, we need information on the role of the Houses of Parliament in making a decision to involve Canada in peacemaking or peacekeeping missions.

You may have other points that you wish to make, but I mention those three centres of focus.

**Mr. Stephen A. Scott, Professor, McGill University, Faculty of Law:** Honourable senators, in January 1996, when I last appeared before one of your committees, senators seemed startled by my remark that a television commentator had asked that very morning, "What kind of game are these Senators playing?" Your colleagues appeared visibly relieved to learn that the question was about the Ottawa hockey team. Then, as now, senators were engaged in serious public business. I thank you for your welcome today. It is always a privilege and a pleasure to be invited to meet with you.

Your interest, as your officers advised me, concerns the authority of the executive to send Canadian forces abroad, and to despatch them there; and, in particular, to do so on any given occasion without parliamentary approval or authorization. It is my understanding — though I have not myself searched the Journals — that for the present operations in the Yugoslav theatre no formal approval was obtained from either House.

My reaction was to suggest that — constitutionally at least — the position was too straightforward to require formal evidence to be given. In the absence of specific statutory restrictions — and I know of none — the executive government can, by constitutional law, employ the Canadian Armed Forces in Canada or abroad as it thinks proper, and can do so without the need of parliamentary authorization or approval. Nor is there any convention of the constitution requiring such authorization or approval by either House or by both Houses. Indeed, even a declaration of war lies within the sole authority of the Crown, as does the making of peace.

The conventions, needless to say, impose a responsibility to the House of Commons in the ordinary way — for military action as for all else. The House can make its will effective in the last resort. Moreover, as a matter of prudence, governments sometimes seek parliamentary approval of their intended course of conduct.

Monsieur Scott, nous aurions besoin de vos conseils dans trois domaines. Vous pourriez peut-être nous éclairer étant donné que vous êtes professeur de droit. Je suppose que vous direz que vous connaissez mieux certains sujets que d'autres. Vous venez de suivre la discussion que le sénateur Roche a entamée sur les relations entre les Nations Unies et l'OTAN. C'est un sujet sur lequel nous avons besoin de l'avis d'un spécialiste.

Nous avons également besoin de l'aide d'un expert renommé pour nous éclairer en ce qui concerne la structure des pouvoirs législatifs en matière de guerre, de maintien de la paix ou d'établissement de la paix aux États-Unis.

Enfin et surtout, mais c'est probablement le sujet le moins compliqué, nous avons besoin de renseignements sur le rôle des deux chambres lorsqu'il s'agit de prendre la décision de faire participer le Canada à une guerre ou à une mission de rétablissement ou de maintien de la paix.

Vous voudrez peut-être aborder également quelques autres sujets mais je vous signale les trois qui nous intéressent principalement.

**M. Stephen A. Scott, professeur, Université McGill, faculté de droit:** Honorables sénateurs, en janvier 1996, la dernière fois que j'ai témoigné devant un comité, vous sembliez avoir eu un choc à la suite de la réflexion d'un commentateur à la télévision qui avait dit ceci le matin même: «Quel genre de jeu jouent donc les sénateurs?» Vos collègues étaient visiblement soulagés d'apprendre que la question concernait l'équipe de hockey d'Ottawa. Comme à présent, vous vous intéressiez alors à des problèmes d'intérêt public sérieux. Je vous remercie pour votre accueil. C'est toujours un honneur et un plaisir d'être votre invité.

D'après ce que m'ont dit les membres de votre personnel, ce qui vous intéresse, c'est de savoir quel est le pouvoir de l'exécutif d'envoyer des forces canadiennes à l'étranger et surtout de le faire dans certaines circonstances, sans avoir obtenu l'approbation ou l'autorisation préalable du Parlement. Si j'ai bien compris — bien que je n'aie pas fait personnellement des recherches dans les Journaux —, en ce qui concerne le théâtre des opérations en Yougoslavie, aucune autorisation officielle n'a été donnée par la Chambre ou le Sénat.

Ma réaction a été de dire que, sur le plan constitutionnel du moins, la position était trop évidente pour nécessiter des témoignages officiels. En l'absence de dispositions législatives limitant l'exercice de ce pouvoir — et il n'y en a aucune à ma connaissance — l'exécutif est autorisé, en vertu de la Constitution, à utiliser les Forces armées canadiennes au Canada ou à l'étranger comme bon lui semble, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'autorisation ou l'approbation du Parlement. Aucune convention constitutionnelle n'exige l'autorisation ou l'approbation de la ou des deux Chambres. En fait, même une déclaration de guerre relève de la seule compétence de la Couronne, au même titre qu'une déclaration de paix.

Les conventions imposent, bien entendu, le même genre de responsabilités que dans les cas habituels à la Chambre des communes; il en est de même pour les opérations militaires que pour les autres initiatives. En dernier recours, la Chambre peut imposer sa volonté. En outre, par mesure de prudence, les

thereby sharing responsibility if their actions are then, or later should become, controversial — or perhaps because things take a turn for the worse. In any event, it makes it easier for them to return to Parliament either for grants of money or for further legislation if needed.

Though this, I think, accurately summarizes the constitutional position, senators may be interested in some elaboration as a matter of history and background.

The Constitution Act, 1867, provides, by section 9, that "The Executive Government and Authority of and over Canada is hereby declared to continue and be vested in the Queen." This general grant of executive authority is supplemented by certain particulars, notably section 15: "The Command-in-Chief of the Land and Naval Militia, and of all Naval and Military Forces, of and in Canada, is hereby declared to continue and be vested in the Queen."

We need not tarry upon the executive instruments by which the Queen has delegated to the Governor General authority to exercise these powers on her behalf — though not to the exclusion of their exercise by Her Majesty's own person. Nor need we linger either upon the legislative enactments — notably the National Defence Act — or upon the executive acts, which further delegate powers first to the Minister of National Defence and then down to the chain of command — in due subordination to the Queen and the Governor General. Moreover, it is needless to examine the paraphernalia of seals and countersignatures by which the acts of the Sovereign or her vice-regal representative attract the political and the legal responsibility of other public officers, notably Ministers of the Crown. Suffice it to say that all this executive power is in practice wielded either by, or on the advice of, the Ministers of the Crown, or by subordinate civil and military officers, always on ministerial responsibility. The major decisions, of course, will usually be made at cabinet level, that is, formally speaking on the advice of the Queen's Privy Council in Canada.

This corpus of law, then, sets the institutional framework for the exercise of the authority within the military establishment. But it does not — unless implicitly — speak to the powers that may be exercised. The extensive body of law contained in the National Defence Act, and in the regulations made thereunder, deal with the management of the forces both in general and in detail. However, this body of law does not spell out the nature and extent of the constitutional power of the executive to dispose of the armed forces in Canada and abroad. This flows from the common law.

The "prerogatives" of the Crown are, quite simply, the special powers and attributes conferred upon the Crown by the common law, though the term "prerogative" is also used in a few variant senses. For example, it is used more widely to include all the Crown's non-statutory powers even if they are not special to it,

gouvernements demandent parfois au Parlement d'approuver les initiatives qu'ils comptent prendre, ce qui permet de partager les responsabilités en cas de contestation immédiate ou future — ou si la situation tourne à la catastrophe. De toute façon, cette façon de procéder leur facilite la tâche s'il est nécessaire ultérieurement de faire approuver l'octroi de crédits ou un projet de loi par le Parlement.

Bien que ce que je viens de vous dire vous donne un aperçu exact de la position constitutionnelle, il serait peut-être utile de situer cette position dans son contexte historique.

L'article 9 de la Loi constitutionnelle de 1867 dit: «À la Reine continueront d'être et sont par les présentes attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada». À ce pouvoir exécutif général s'ajoutent certains pouvoirs particuliers, notamment ceux qui sont prévus à l'article 15: «À la Reine continuera d'être et est par les présentes attribué le commandement en chef au Canada des milices de terre et de mer et de toutes les forces navales et militaires du Canada.»

Il n'est pas nécessaire de s'attarder sur les instruments exécutifs en vertu desquels la Reine a délégué au Gouverneur général le droit d'exercer ses pouvoirs en son nom — sans exclure pour autant toute possibilité d'exercice de ces pouvoirs par Sa Majesté elle-même. Il n'est pas utile non plus de s'attarder sur les textes de loi — en particulier sur la Loi sur la Défense nationale — ou sur les décisions exécutives en vertu desquels ces pouvoirs sont délégués au ministre de la Défense nationale, puis aux divers paliers de la chaîne de commandement, du plus élevé au plus bas — tout en restant soumis à l'autorité de la Reine et du Gouverneur général. Il est aussi inutile d'énumérer les seings et contreseings en vertu desquels les initiatives de la Souveraine ou de son représentant officiel engagent la responsabilité politique et juridique d'autres agents de l'État et principalement des ministres. Il suffit de mentionner que tout ce pouvoir exécutif est exercé en fait par les ministres ou sur leur recommandation, ou par des fonctionnaires civils et militaires subalternes, toujours sous la responsabilité des ministres. Les grandes décisions sont bien entendu généralement prises par le Cabinet c'est-à-dire officiellement sur la recommandation du Conseil privé de la Reine au Canada.

Cet ensemble de dispositions législatives établit le cadre constitutionnel de l'exercice du pouvoir par les autorités militaires. Par contre, il ne précise pas — si ce n'est implicitement — la nature des pouvoirs qui peuvent être exercés. Les dispositions législatives très élaborées de la Loi sur la Défense nationale et les règlements pris aux termes de cette loi indiquent comment les forces armées doivent être gérées de façon générale et de façon particulière. Cependant, ces dispositions législatives n'indiquent pas la nature et l'étendue exactes du pouvoir de disposer des forces armées au Canada et à l'étranger que la Constitution confère à l'exécutif. Il faut par conséquent s'appuyer sur des précédents.

Les «prérogatives» de la Couronne sont en bref les pouvoirs spéciaux et les attributs conférés à l'État par la common law, bien que le terme «prérogative» soit également utilisé dans quelques sens légèrement différents. Par exemple, il est utilisé dans un sens plus général pour désigner tous les pouvoirs non législatifs de la



such as owning, contracting and spending. The common law, in part, operates by defining such things as scope of "executive authority" under section 9, and "command" in section 15 of the 1867 Act. Moreover, the common law also flows through section 129, which, on July 1, 1867, continued all pre-Confederation laws in force until altered by the competent law-making authority. (The adjunct section 12, and its fraternal but not identical provincial twin, section 65, may be noted in passing).

Joseph Chitty, whose classic *Treatise on the Law of the Prerogatives of the Crown* appeared in 1820, provides a good summary of the relevant English law, from which the following are excerpts (page 43 and following pages):

As representative of his people, and executive magistrate, the King possesses...the exclusive right to make war or peace, either within or out of his dominions....This right may be exercised either partially or absolutely, so that his Majesty may institute a war against part of the subjects of a foreign power, excepting the other part, as was done by William the Third, in a war with France, in which he excepted the French Protestants....

The reason which is given by Grotius why, according to the law of nations, a formal declaration of war ought always to precede the actual commencement of hostilities is, not so much that the enemy may be put upon his guard (which is a matter rather of magnanimity than right), but that it may be clear that the war is undertaken not by private persons, but the will of the whole community, which, as we have already seen, is, in legal contemplation, transferred to and vested in the King. Blackstone argues, from this reason assigned by Grotius, that in order to make a war completely effectual, it is necessary, by the law of this country, that it be publicly declared, and duly proclaimed by the King's authority, and then all parts of both the contending nations, from the highest to the lowest, are bound by it. Notwithstanding this, it seems that no public declaration, or formal proclamation of war is, by law, absolutely necessary to render it the duty of the King's subjects to consider and treat as an enemy, any foreign power against whom war has in fact been resolved upon and commenced by his Majesty....

As the constitution of the country has vested in the King the right to make war or peace, it has necessarily and incidentally assigned to him on the same principles the management of the war, together with the various prerogatives which may enable his Majesty to carry it on with effect. Thus the King is at the head of his army and navy, is alone entitled to order their movements, to regulate their internal arrangements, and to diminish, or during war,

Couronne même s'ils ne lui sont pas exclusifs, comme les pouvoirs en matière de dette, de marchés et de dépenses. La common law définit notamment le champ d'application du «pouvoir exécutif» prévu à l'article 9 et du «commandement» prévu à l'article 15 de la Loi constitutionnelle de 1867. La common law intervient également au niveau de l'article 129 de cette loi entrée en vigueur le 1er juillet 1867. Cet article stipule que toutes les lois antérieures à la Confédération demeureraient en vigueur tant qu'elles n'auraient pas été modifiées par l'autorité législative compétente (on peut signaler également au passage l'article 12 et l'article correspondant en ce qui concerne les provinces, qui n'est toutefois pas identique, à savoir l'article 65).

Joseph Chitty, dont le renommé *Treatise on the Law of the Prerogatives of the Crown* est paru en 1820, fait une bonne synthèse des dispositions législatives britanniques pertinentes. Je vous en cite quelques passages (page 43 et suivantes):

À titre de représentant de son peuple et de magistrat exécutif, le Roi possède [...] le droit exclusif de faire la guerre ou la paix, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de ses dominions. [...] Ce droit peut être exercé de façon partielle ou absolue et par conséquent Sa Majesté peut déclarer la guerre à une partie des sujets d'une puissance étrangère, en excluant les autres sujets, comme l'a fait Guillaume III lorsqu'il a déclaré la guerre à la France, en excluant les protestants français. [...]

D'après Grotius, la principale raison pour laquelle, selon le droit international, une déclaration officielle de guerre doit toujours précéder le début des hostilités n'est pas que l'ennemi peut ainsi être mis en garde (c'est plutôt une question de magnanimité que de droit), mais que cette façon de procéder permet de montrer que la guerre n'est pas due à une initiative privée mais qu'elle est conforme à la volonté de toute la collectivité dont le Roi est, comme nous l'avons déjà mentionné, le représentant et l'incarnation, en vertu de la loi. Blackstone explique, à propos de ce motif, que pour qu'une guerre soit totalement efficace, il est nécessaire, conformément à la loi du pays, qu'elle soit déclarée publiquement et proclamée en bonne et due forme en vertu des pouvoirs conférés au Roi et qu'alors toutes les parties des deux nations adverses, à tous les échelons, sont liées par cette déclaration. En dépit de cette règle, il semble qu'aucune déclaration publique ou proclamation officielle de guerre ne soit, en vertu de la loi, absolument nécessaire pour que les sujets du Roi aient le devoir de considérer et de traiter comme un ennemi toute puissance étrangère contre laquelle la guerre a été en fait décrétée et déclenchée par Sa Majesté. [...]

Étant donné que la constitution du pays a conféré au Roi le droit de faire la guerre ou la paix, elle lui a nécessairement et automatiquement confié, en vertu des mêmes principes, la gestion de la guerre, avec les diverses prérogatives qui peuvent permettre à Sa Majesté de s'acquitter de cette tâche de façon efficace. Par conséquent, le Roi est à la tête de son armée et de ses forces navales et lui seul a le droit d'ordonner leurs déplacements, d'établir leurs règlements

increase their numbers, as may seem to his Majesty most consistent with political propriety.

After discussing the special statutory arrangements governing the militia, Chitty continues:

With respect to the *regular force* of the kingdom, who are totally unconnected with, and substantially different in their nature and object from the militia, the King is not by law restrained to any particular limits as to the services in which they may be employed against his enemies. They may of course be sent to any place, or employed to any extent, to which his Majesty may think fit....The King's power over the *Fleet* in time of war, is as general as that which his Majesty possesses during that period over his armies....

Honourable senators, in the aftermath of the English Civil War, An Act declaring the sole Right of the Militia to be in [the] King and for the present ordering & disposing of the same was enacted by the Parliament of England in 1661, and appears in its statute-book as 16 Charles II, Statute I, Chapter 6. The striking preamble to this act is often cited, and quoted, as a classic authority on the constitutional relationship between the executive and the armed forces. The introductory portion of this preamble long survived the remainder of the act and was ultimately repealed as recently as January 1, 1970. Its resounding phrases read, in part, as follows:

...[W]ithin all his Majesties realmes and dominions the sole supreme government command and disposition of the Militia and of all forces by sea and land and of all forts and places of strength is and by the lawes of England ever was the undoubted right of his Majesty and his royall predecessors Kings and Queenes of England and...both or either of the Houses of Parliament cannot nor ought to pretend to the same....

Honourable Senators, I do not think I can improve upon that. So, with your leave, I conclude my introductory remarks.

**The Chairman:** You describe eloquently the English law on that subject. I gather that we should take it as obvious that in the absence of an explicit alteration of the terms of that law insofar as Canada is concerned, what you have said relative to England is also true for Canada.

**Mr. Scott:** That is drawn into the Constitution acts through section 9, speaking of the executive government of authority being vested in the Crown. The common law is drawn in through there and also through section 129, which upholds all previous laws until they are competently altered.

Perhaps I should stress a little more the National Defence Act because if you read through the first 30-odd sections you will here and there infer from various provisions more or less that result. However, the common law has it all up front if you like, and quite explicitly.

internes et de diminuer, ou en temps de guerre, d'augmenter, leurs effectifs, selon la formule que Sa Majesté juge la plus appropriée selon les circonstances politiques.

Après avoir analysé les dispositions législatives spéciales concernant la milice, Chitty ajoute:

En ce qui concerne la *force régulière* du royaume qui est totalement distincte de la milice et dont la nature et le but sont considérablement différents, aucune contrainte législative particulière n'est imposée au Roi en ce qui concerne les services pour lesquels ses membres peuvent être utilisés dans le cadre d'un conflit. Ils peuvent être bien entendu envoyés à l'endroit ou utilisés de la façon dont Sa Majesté. [...] En temps de guerre, les pouvoirs du Roi à l'égard de la *flotte* sont aussi étendus que ceux que possède Sa Majesté, au cours de cette période, sur ses armées. [...]

Honorables sénateurs, après la guerre civile anglaise, une loi déclarant que la milice relève exclusivement du Roi et que Sa Majesté a seule le droit de lui donner des ordres et d'en disposer a été promulguée par le Parlement anglais en 1661 et figure dans son recueil des lois sous la rubrique 16 Charles II, Loi I, chapitre 6. Le préambule étonnant de cette loi est souvent cité car il est considéré comme un texte de base en ce qui concerne l'interprétation des dispositions constitutionnelles relatives aux relations entre l'exécutif et les forces armées. L'introduction de ce préambule a longtemps survécu aux autres dispositions de la loi et n'a été abrogée que le 1<sup>er</sup> janvier 1970. Voici un extrait de ce texte d'une beauté magistrale:

[...] Dans tous les royaumes et les dominions de Sa Majesté, le commandement suprême du gouvernement et le pouvoir de disposer de la milice et de toutes les forces navales et terrestres, de tous les forts et places fortes, sont et ont toujours été, en vertu des lois de l'Angleterre, le droit exclusif et incontesté de Sa Majesté et de ses royaux prédécesseurs, les rois et les reines d'Angleterre et [...] aucune des chambres du Parlement ne peut ni ne doit prétendre au même droit. [...]

Honorables sénateurs, je ne pense pas pouvoir faire mieux. Par conséquent, avec votre permission, je mettrai fin ici à mes commentaires préliminaires.

**Le président:** Vous avez parlé des dispositions législatives anglaises pertinentes avec beaucoup de clarté. Je suppose qu'il ne nous reste plus qu'à en conclure que, en l'absence de dispositions explicites indiquant la différence de situation en ce qui concerne le Canada, ce que vous avez dit à propos de l'Angleterre est également valable pour le Canada.

**M. Scott:** C'est ce que dit l'article 9 de la Loi constitutionnelle qui indique que le pouvoir exécutif est l'attribut de la Couronne. La common law le confirme également ainsi que l'article 129 qui stipule que toutes les lois antérieures demeurent en vigueur jusqu'à ce qu'elles aient été complètement modifiées.

Je devrais peut-être insister un peu plus sur la Loi sur la Défense nationale parce qu'après en avoir lu les 30 premiers articles, on peut en arriver plus ou moins à la même conclusion. Cependant, la common law le confirme de façon très claire et très explicite.



**Senator Grafstein:** This is fascinating. As a practising lawyer and amateur scholar of the Constitution, I want to start with a general proposition about the role of convention versus the black letter law of the Constitution and whether or not convention acts as some sort of restriction on the prerogative of the Crown.

I would have agreed with you more wholeheartedly before the Supreme Court of Canada decision with respect to the repatriation of the Constitution. Mr. Justice Dickson took a different view in the most recent decision of the Supreme Court of Canada with respect to the role of convention as the limiting factor on the black letter law of the Constitution.

**Mr. Scott:** The patriation decision sets the situation quite clearly. The two are parallel. If you read the Constitution Act, you see a federalized version, applied to Canada with the necessary changes, of the English Constitution as it was in the time of Blackstone. The Americans rebelled and then revolted against the English Constitution, and they then adopted it as a paradigm which they could then republicanize with an elected head of state and the like. That is as they conceived it.

The transformation both in England and Canada takes place precisely through the conventions. The modern democratic system is therefore brought into place through the operation of the conventions, so all of these powers are exercised on advice and the ministry is effectively responsible to the House of Commons.

**Senator Grafstein:** We agree that the convention therefore has changed the constitutional legitimacy of limitations on the executive, because of the democratic process.

Mr. Scott would have us believe and accept that there are no, in effect, restraints on the executive when it comes to questions of war and peace. I want to explore that with him.

**The Chairman:** The word "convention," which you have used, has been used in many ways. There are at least two prominent definitions. One is the one put forward by A.V. Dicey in his *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* where he argues that there are certain practices which, if not respected, eventually will lead to a violation of the law of the land. For example, if the House of Commons declares no confidence, there is no immediate legal requirement that the government could resign or bring on an election. Yet the executive government knows that if they do not take appropriate action, they will eventually be deprived of money and will be able to carry on only by misappropriating money from the Consolidated Revenue Fund. In that case, the convention is sort of a practical and logical result of the law of the Constitution.

On the other hand, a convention can refer simply to political practice, and I think this prevailed in the case to which you just

**Le sénateur Grafstein:** C'est fascinant. Étant donné que j'ai une pratique du droit et que le droit constitutionnel est un des centres d'intérêt personnel, je ferai d'abord une observation d'ordre général au sujet du rôle des conventions par opposition aux dispositions immuables de la Constitution et sur la question de savoir si les conventions ne limitent pas dans une certaine mesure les prérogatives de l'État.

J'aurais été de votre avis avec beaucoup plus d'enthousiasme avant la décision qu'a prise la Cour suprême du Canada au sujet du rapatriement de la Constitution. Le juge Dickson a exprimé une opinion différente dans le cadre de la toute dernière décision de la Cour suprême du Canada concernant l'influence restrictive des conventions sur la règle de droit immuable que représente la Constitution.

**M. Scott:** La décision concernant le rapatriement de la Constitution expose très clairement la situation. Les deux sont parallèles. Si vous lisez la Loi constitutionnelle, vous constaterez qu'il s'agit d'une version fédéralisée de la Constitution anglaise telle qu'elle était à l'époque de Blackstone, à laquelle on a apporté les modifications nécessaires pour qu'elle soit adaptée au Canada. Les Américains se sont révoltés contre la Constitution anglaise, puis ils l'ont adoptée pour en faire une version républicanisée (chef d'État élu, et cetera). C'est ainsi qu'ils la concevaient.

En Angleterre comme au Canada, la transformation se fait précisément par l'intermédiaire des conventions. Le régime démocratique moderne est par conséquent mis en place par le jeu des conventions, de sorte que tous ces pouvoirs sont exercés après consultation et que le gouvernement doit rendre des comptes à la Chambre des communes.

**Le sénateur Grafstein:** Nous reconnaissons par conséquent que les conventions modifient la légitimité constitutionnelle des restrictions imposées à l'exécutif, en raison du processus démocratique.

M. Scott essaie de nous convaincre de ce que l'exécutif n'est en fait soumis à aucune contrainte en matière de guerre et de paix. Je voudrais en discuter avec lui.

**Le président:** Le terme «conventions» que vous avez utilisé a été employé dans de nombreux sens différents. J'en connais au moins deux définitions importantes. L'une est celle qui a été proposée par A.V. Dicey dans son ouvrage intitulé: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* où il dit que certaines pratiques, si elles ne sont pas respectées, entraînent une violation de la loi du pays. Par exemple, si la Chambre des communes adopte une motion de censure, aucune disposition législative n'oblige le gouvernement à démissionner immédiatement ou à déclencher des élections. Par ailleurs, l'organe exécutif sait que s'il ne prenait pas des mesures appropriées, on refuserait de lui octroyer les fonds nécessaires et il ne serait pas en mesure de poursuivre ses activités en allant puiser dans le Trésor public, si bien que les conventions sont en quelque sorte un prolongement pratique et logique des dispositions de la Constitution.

En outre, une convention peut correspondre seulement aux usages politiques et je crois que c'est ce qui a prévalu dans le cas

now made reference. It might be a shrewd thing to have a vote on a motion in the House of Commons. Mind you, a government would not move for a resolution unless it were sure it would win.

Those are two distinct definitions of convention. Before we start talking too much about conventions, we ought to know which meaning we are employing.

**Senator Grafstein:** Let me say that I really want to deal with the question. I think either application would apply to my argument for the moment. It may not be a valid argument. The argument is that by convention, in Canada, Parliament has had an active role in the questions of war and peace, separate and distinct from the executive. For example, for the First World War, the government of the day decided, notwithstanding that the royal prerogative was pure and untrammelled — that Parliament would pass a declaration of war. For the Second World War, Mr. King decided that he would wait until Parliament could reconvene in order for him to get Parliament to approve a declaration of war as well as a Throne Speech at the time. Now that was convention two. Convention three — and I use this term with the intended meaning of conventional practice in Canada — was during the Korean War. I do not have the actual parliamentary answer in front of me, but the argument was raised that Parliament did not necessarily have to have a role, but in fact Parliament gave its opinion by more than debate on the issue, in terms of a resolution and supply motions that acted as an inhibition on the Crown or on the royal prerogative. In other words, the King or the cabinet does not have the untrammelled power to declare war; the decision must take place in Parliament.

By the way, I am not sure that we are dealing with war here. Nobody has declared war, the government has not said that we are at war; we have something less than war.

Is it not fair to say that in Canada the Supreme Court of Canada's opinions on conventions are limitations? In fact there are some parliamentary limitations on the royal prerogative for the questions of war, let alone peace.

**Mr. Scott:** First of all, there are the general conventions of responsible parliamentary government. The executive is responsible to the House of Commons for the exercise of all of its powers. At any time, the House of Commons can in principle bring down the government, can express disapproval. A government concerned about that may prudentially take steps in advance to approach the Commons and seek its approval. However, all the executive powers are subject to the conventions of responsible parliamentary government. There is therefore general responsibility to the Commons.

Now, there do not appear to be any conventions because there has been no practice other than, if you like, prudential measures from time to time of approaching the Commons. There is no acknowledgement by the government that it is obliged to ask in advance for the consent, approval or authorization of either or both Houses. Thus, no convention is developed where it is

que vous venez de citer. Il serait peut-être astucieux de mettre une motion aux voix à la Chambre des communes.

Nous nous assurerions de la victoire avant de la présenter mais nous avons affaire à deux définitions distinctes du terme «conventions». Avant d'entamer une longue discussion sur les conventions, il faut savoir quel sens nous donnerons à ce terme.

**Le sénateur Grafstein:** Je tiens beaucoup à ce que l'on examine la question. Je crois qu'en l'occurrence, les deux définitions feraient l'affaire. Mon argument n'est peut-être pas valable. Ce que je veux dire, c'est qu'au Canada, le Parlement a, selon les conventions, un rôle actif à jouer dans les questions de guerre et de paix, qui est très distinct du rôle de l'exécutif. Par exemple, dans le contexte de la Première Guerre mondiale, le gouvernement avait décidé, en dépit du fait que la prérogative royale demeurait intacte, que le Parlement approuverait une déclaration de guerre. En ce qui concerne la Seconde Guerre mondiale, M. King avait décidé d'attendre que le Parlement reprenne ses travaux pour faire approuver une déclaration de guerre, à l'occasion du discours du Trône. C'est la deuxième convention. La troisième convention — et j'utilise ce terme dans le sens des usages conventionnels au Canada — remonte à la guerre de Corée. Je n'ai pas le texte de la réponse qui a été donnée au Parlement sous les yeux mais quelqu'un a dit que le Parlement ne devait pas nécessairement intervenir alors qu'en fait il ne s'est pas contenté de donner son opinion dans le cadre d'un débat mais il a en outre adopté une résolution et des motions de subsides qui empiétaient sur la prérogative de la Couronne ou la prérogative royale. Autrement dit, le Roi ou le Cabinet n'ont pas le pouvoir de déclarer unilatéralement la guerre; la décision doit être prise au Parlement.

À ce propos, je ne suis pas certain que nous ayons affaire à une guerre dans le cas présent. Personne n'a déclaré la guerre. Le gouvernement n'a pas dit que nous étions en guerre. Ce n'est pas tout à fait une guerre.

Ne pensez-vous pas qu'au Canada les avis de la Cour suprême sur les conventions sont en fait des restrictions? Le Parlement impose des restrictions sur la prérogative royale en matière de guerre et à plus forte raison en matière de paix.

**M. Scott:** Il y a d'abord les conventions générales qui sont inhérentes au régime parlementaire responsable. L'exécutif responsable de la Chambre des communes peut exercer tout ses pouvoirs. La Chambre des communes peut en principe faire tomber le gouvernement en tout temps; elle peut manifester sa désapprobation. Un gouvernement qui en tient compte fera généralement preuve de prudence et demandera l'approbation des Communes. Cependant, tous les pouvoirs exécutifs sont assujettis aux conventions inhérentes au régime parlementaire responsable. Le respect de ces conventions relève par conséquent de la responsabilité générale de la Chambre des communes.

Il ne me semble toutefois pas qu'il s'agisse de conventions en l'occurrence parce qu'il n'y a pas d'usages établis en la matière, si ce n'est que les Communes ont été consultées à quelques reprises par mesure de précaution. Le gouvernement ne reconnaît pas qu'il est obligé de demander d'avance le consentement, l'approbation ou l'autorisation de l'une ou l'autre des Chambres ou des deux.



acknowledged that for this or that power, for example declarations of war or sending troops abroad, it is necessary for the government to approach either of those Houses of Parliament, to receive either a general or particular authorization. There do not appear to be any conventions specific to this area requiring authorization or approval.

Of course, it is a matter of common sense for a government, if it foresees that things may become long and difficult and things may go badly to move in advance to the Houses of Parliament and receive a general resolution of approval. It might well have been sensible and prudent on this occasion to do so. Perhaps if the government had foreseen how badly things would go, it might have done so. However, it is not possible to establish a convention that requires them to go in advance to the Senate or House of Commons, or both, to ask for authorization or approval.

**Senator Grafstein:** Obviously we can disagree with the witness. I want to deal with a specific matter that you have touched on, and it relates to the existing law, which is the National Defence Act. Take a look at section 31.

**Mr. Scott:** That struck my eye yesterday.

The Governor in Council may place the Canadian Forces, or any component, unit or other element thereof or any officer or non-commissioned member thereof on active service anywhere in or beyond Canada at any time when it appears advisable to do so

by reason of an emergency, for the defence of Canada; or;

in consequence of any action undertaken by Canada under the United Nations Charter, the North Atlantic Treaty or any other similar instrument for collective defence which may be entered into by Canada.

**Senator Grafstein:** Go to the part where Parliament must be called. I do not have the statute in front of me. I am doing this from memory.

**Mr. Scott:** In the last version I had it was section 32.

Whenever the Governor in Council places the Canadian forces, or any component or unit thereof on active service, if Parliament is then separated by an adjournment or prorogation that will not expire within ten days, a proclamation shall be issued for the meeting of Parliament within ten days, and Parliament shall accordingly meet and sit on the day appointed by the proclamation, and shall continue to sit and act in like manner as if it had stood adjourned or prorogued to the same day.

That has to do with putting units on active service. I know that if they have reserves, they must be put on active service. It is a shame that General MacKenzie is not still here. He would know how that is administered. I am not certain that moving the body of the forces on active duty to Yugoslavia and even having them engage in activities involves a question of active service, but this has to do with transferring units to active service.

Par conséquent, il n'existe aucune convention en vertu de laquelle, pour pouvoir exercer tel ou tel pouvoir, par exemple celui de déclarer la guerre ou d'envoyer des troupes à l'étranger, le gouvernement soit tenu de consulter une des deux Chambres du Parlement pour obtenir une autorisation générale ou spéciale. Il ne semble pas qu'il y ait des conventions spéciales en ce qui concerne l'autorisation ou l'approbation du Parlement.

Bien entendu, le gouvernement a tout intérêt à consulter d'avance les Chambres du Parlement et à obtenir leur approbation générale par voie de résolution s'il prévoit que la situation risque de durer et de tourner mal. Dans le cas présent, il eut probablement été raisonnable et prudent de procéder de cette façon. Si le gouvernement avait prévu que la situation tournerait aussi mal, il l'aurait peut-être fait. Cependant, il n'est pas possible d'instaurer une convention l'obligeant à demander d'avance au Sénat ou à la Chambre des communes, ou aux deux Chambres, leur consentement ou leur approbation.

**Le sénateur Grafstein:** Nous nous réservons le droit de ne pas être du même avis que le témoin. Je voudrais aborder un sujet que vous avez effleuré, à savoir les dispositions actuelles de la Loi sur la Défense nationale. Jetez un coup d'oeil sur l'article 31.

**M. Scott:** Cela m'a frappé hier.

Le gouverneur en conseil peut mettre en service actif les Forces canadiennes ou tout élément constitutif, unité ou autre élément de ces forces, ou l'un de leurs officiers ou militaires du rang, n'importe où au Canada ou à l'étranger quand il estime opportun de le faire:

soit pour la défense du Canada, en raison d'un état d'urgence;

soit en conséquence d'une action entreprise par le Canada aux termes de la Charte des Nations Unies, du Traité de l'Atlantique Nord ou de tout autre instrument semblable pour la défense collective que le Canada peut souscrire.

**Le sénateur Grafstein:** Allez voir les autres dispositions où il est mentionné que le Parlement peut être convoqué. Je n'ai pas le texte de la loi sous les yeux. Je parle de mémoire.

**M. Scott:** Il s'agit de l'article 32 dans la dernière version de cette loi.

Lorsque le gouverneur en conseil met en service actif les Forces canadiennes ou tout élément constitutif ou unité de celles-ci pendant que le Parlement est ajourné ou prorogé pour une période de plus de dix jours, celui-ci doit se réunir, dans les dix jours de la proclamation le convoquant, au moment fixé dans celle-ci et continuer à siéger comme si son ajournement ou sa prorogation avaient pris fin ce même jour.

Ces dispositions concernent la mise en service actif d'unités. Je sais que si les forces armées ont des forces de réserve, celles-ci doivent être mises en service actif. Il est très regrettable que le général MacKenzie soit parti. Il sait certainement comment ces dispositions sont appliquées. Je ne suis pas certain que l'expédition des forces en mission active en Yougoslavie et leur participation à certaines activités soient considérées comme une

**Senator Grafstein:** Obviously, Canadian armed forces are now in active service, for they are in a war theatre. Would you accept that, Professor Scott?

**Mr. Scott:** They may have been on active service already.

**Senator Grafstein:** Does that statute not say to you that somewhere, either in the common law or the statutory law, Parliament must be in effect sitting or convened before Canadian armed forces can be put in harm's way?

**Mr. Scott:** It does not quite say that. It says that you call the forces into service. If you put the units into active service, then you issue a proclamation for the meeting of Parliament within 10 days. In other words, a government that is careful and prudent and sees that this is a highly sensitive matter would be well advised to bring Parliament into session immediately, if it is not already in session, and perhaps put a motion. If you said that, I might agree with you. To say that the law requires that they receive prior approval or authorization or even receive approval or authorization after Parliament has come into session is another matter.

**Senator Grafstein:** I want to lay this on the table. We should see if we can invite legal advisors from National Defence so we can explore this issue more fully. My contention is that there is within the common law a requirement for Parliament to be called and for supply to be considered, and this is part of the parliamentary process. I do not want to give evidence.

**The Chairman:** I disagree with you.

**Senator Bolduc:** In 1939, I was 11 years old, and I was leaving my hometown to go to school. It was a big day for me. That was the day that war was declared and Mackenzie King came on the radio. I think that Parliament was not there at all. I may be wrong.

**The Chairman:** We can check that. What the law makes clear is that Parliament must not be left long in adjournment after the forces have been put on active service. However, that does not mean that the government of the day must propose a resolution in the House of Commons or the Senate. For example, it could mean that the opposition, with Parliament sitting, could put down a motion of no confidence or, on a supply day, decry what the government had done.

**Senator Stollery:** A government might well want to bring Parliament into it and get the nation as such interested in the war that would be about to take place. That is not the same thing as saying that Parliament has to or must be or that there is a legal requirement for this.

**The Chairman:** That point was made very clear initially. Mr. Scott agreed with you clearly and emphatically in his original statement, and I am glad to hear you reaffirm it because I happen to agree with everything Professor Scott said.

**Senator Grafstein:** Professor Scott, what is the role of Parliament with respect to supply for war-making actions?

mise en service actif mais il s'agit du transfert d'unités au service actif.

**Le sénateur Grafstein:** Les Forces armées canadiennes sont de toute évidence en service actif, puisqu'elles sont dans un théâtre d'opérations. Êtes-vous d'accord, monsieur Scott?

**M. Scott:** Elles sont peut-être déjà en service actif.

**Le sénateur Grafstein:** Est-ce qu'aucune disposition de cette loi ou de la common law ne mentionne que le Parlement doit en fait siéger ou être convoqué avant que les Forces armées canadiennes puissent être envoyées au combat?

**M. Scott:** La loi ne dit pas tout à fait cela. Elle dit qu'elles peuvent être mises en service. Si l'on met les unités en service actif, on publie un avis de convocation du Parlement dans les dix jours. Autrement dit, un gouvernement qui fait preuve de prudence et qui sait que c'est très délicat à tout intérêt à convoquer le Parlement immédiatement, s'il n'est pas déjà en train de siéger, voire à présenter une motion. Si vous aviez dit cela, je serais peut-être du même avis que vous. Par contre, la loi ne dit pas que le gouvernement est tenu d'obtenir au préalable l'approbation ou l'autorisation du Parlement ou même de recevoir son approbation ou son autorisation après la convocation des chambres.

**Le sénateur Grafstein:** Je pose la question. Il faudrait voir s'il n'y a pas moyen d'inviter des conseillers juridiques du ministère de la Défense nationale pour examiner cette question de plus près. Je pense que, selon les règles de la common law, le Parlement doit être convoqué pour examiner les crédits, conformément aux usages parlementaires. Ça me paraît clair.

**Le président:** Je ne suis pas d'accord avec vous.

**Le sénateur Bolduc:** En 1939, j'avais 11 ans et je quittais ma ville natale pour aller à l'école. C'était un grand jour pour moi. C'est le jour où la guerre a été déclarée et où Mackenzie King a fait une allocution à la radio. Je crois que le Parlement ne siégeait pas. Je peux me tromper.

**Le président:** On peut le vérifier. La loi dit clairement que le Parlement doit siéger ou doit être convoqué quand les forces sont mises en service actif, ce qui ne signifie toutefois pas que le gouvernement doive s'opposer à une résolution présentée à la Chambre des communes ou au Sénat. Par exemple, lorsque le Parlement siège, l'opposition pourrait présenter une motion de censure ou dénigrer les agissements du gouvernement pendant une journée de motion de subsides.

**Le sénateur Stollery:** Le gouvernement pourrait très bien demander l'avis du Parlement et intéresser la population à la guerre qui est sur le point d'éclater. Cela ne veut pas dire que le Parlement doive être consulté ou que la loi l'exige.

**Le président:** C'est ce qui a été précisé dès le début. Dans sa déclaration initiale, M. Scott a dit qu'il était entièrement d'accord avec vous et je suis heureux que vous le confirmiez parce que je suis entièrement d'accord avec lui.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur Scott, quel est le rôle du Parlement en ce qui concerne l'octroi de crédits destinés à financer les initiatives de guerre?



**Mr. Scott:** The same rule in the same context of responsible parliamentary government as it always is. It can refuse supply; it can grant supply. From time to time, this has been a question between the Senate and the other place. Supply is considered primarily the gift of the House. There have been questions between the two Houses about amendments by the Senate. In principle, yes, of course, and in law, the Senate can amend money bills. It is asked if this is proper, and so on.

Of course, the conventions of responsible parliamentary government apply here as everywhere else. Any member of either House is free to make remonstrance to the government, to propose resolutions, and to vote on any legislation which may be before either House. The Houses can grant or withhold supply. All these matters apply, as they do to every other matter.

That is not peculiar to defence, missions abroad or Yugoslavia. It is of general application in all circumstances.

[Translation]

**Senator Prud'homme:** Is there another professor Scott at McGill University?

**Mr. Scott:** Not any more. There was professor Frank Scott who is better known than I am; he taught at McGill for 40 years.

**Senator Prud'homme:** When he announced that Canada would be a member of the forces against Irak, the Right Honourable Brian Mulroney was wise enough to ask Parliament for a vote. There was a prolonged debate. In fact, my own party in the House had decided to vote against Canada's participation in that war. One day, when you read what happened on that day, you will understand why some members had a change of heart that night. I, myself, did not, but that is another story.

I like the British parliamentary system because anything is possible, except that there are precedents. More and more precedents are being established. To take part in a war — things are a bit ambiguous here because there has been no formal declaration of war — but if there is indeed a war, we must follow precedents. Could these precedents set aside everything we have learned since 1608 or 1720, et cetera? The British system with its precedents is very strong. It is used daily in the House of Commons. Both Speakers may refer to it. When they have no recent decisions at hand, they look up the precedents. And that is how new binding precedents are made.

**Mr. Scott:** When you read the Supreme Court of Canada patriation references, you find that the judges make no distinction on this point in their decision. The court has considered the necessary elements for a convention to exist. We need precedents that will make sense in order to establish a rule. Also, the political actors, those in charge, must feel bound by the rule. Some precedents could exist without being implicitly recognized. The fact that the actors feel bound by the rule must be quite clear. In fact, you can act the same way hundreds of times without ever

**M. Scott:** La règle est toujours la même dans le contexte du régime parlementaire responsable. Le Parlement peut refuser ou accepter d'accorder des crédits. Cette question a déjà suscité quelques discussions entre le Sénat et la Chambre. Les crédits sont principalement considérés comme un don de la Chambre. Il y a eu des discussions entre les deux Chambres à propos de la question des amendements apportés par le Sénat. En principe, et d'après la loi, le Sénat peut bien entendu modifier les projets de loi de finances. On se pose toutefois certaines questions à ce sujet.

Bien entendu, les conventions inhérentes au régime parlementaire responsable s'appliquent dans ce cas-ci comme dans tous les autres. Tout membre d'une des deux Chambres est libre de faire des remontrances au gouvernement, de proposer des résolutions et de se prononcer sur tout projet de loi à l'étude. Les Chambres peuvent accepter ou refuser d'octroyer des crédits. Tous ces principes s'appliquent comme dans tous les autres cas.

Ils ne s'appliquent pas uniquement au domaine de la défense, aux missions à l'étranger ou à la mission en Yougoslavie. Ils s'appliquent dans toutes les circonstances.

[Français]

**Le sénateur Prud'homme:** Est-ce qu'un autre professeur Scott enseigne à l'Université McGill?

**M. Scott:** Il n'y en a pas en ce moment. Il y en a eu un plus connu que moi qui y a enseigné pendant 40 ans, le professeur Frank Scott.

**Le sénateur Prud'homme:** Le très honorable Brian Mulroney avait eu la prudence de demander un vote au Parlement lorsqu'il a déclaré que le Canada faisait partie des forces contre l'Irak. Il y a eu un très long débat. D'ailleurs, le parti auquel j'appartenais avait décidé d'être contre l'implication du Canada dans ce conflit. Un jour, vous lirez ce qui s'est passé durant cette journée et vous verrez pourquoi certains ont changé d'idée ce soir-là. Je n'ai pas changé d'idée, mais cela est une autre histoire.

J'aime le parlementarisme britannique parce qu'on peut tout faire, mais il y a des précédents. Il s'établit de plus en plus de précédents. Pour participer à une guerre — c'est un peu ambigu, il n'y a pas eu de déclaration formelle de guerre — advenant le cas que cela en soit une, on doit se fier aux précédents. Est-ce que ces précédents ne mettent pas de côté tout ce qu'on a pu apprendre depuis 1608 ou 1720, et cetera? Le système britannique avec ses précédents est très fort. On s'en sert quotidiennement à la Chambre des communes. Les Présidents des deux Chambres peuvent s'y référer. Quand il n'ont pas une décision récente sous la main, ils prennent des décisions selon les précédents. Soudainement, un nouveau précédent est créé et il prévaut.

**M. Scott:** À la lecture des arrêts de la Cour suprême, lors de son analyse des renvois sur le rapatriement, on constate que les juges n'ont pas fait de différence sur ce point. La cour a étudié les éléments exigés pour créer une convention. On a voulu des précédents qui peuvent donner un sens pour créer une règle. Il fallait aussi que les personnes responsables, les hommes politiques impliqués reconnaissent qu'ils sont liés par une règle. Il pourrait y avoir des précédents sans qu'ils soient reconnus implicitement. On doit être en mesure de voir assez clairement que les responsables

creating a convention. The court and the authors were very clear on that. You have to feel bound by the rule.

There are many reasons to believe that wisdom commands that in such circumstances, it is important to ask for a resolution of the House. If I were prime minister and I had to deal with such an issue, I would feel very uncomfortable if I did not take precautionary measures because things can go wrong and get worse. We could have a serious problem.

**Senator Prud'homme:** If there is a series of precedents that could apply to a similar situation, would it not be a precedent of our new law?

**Mr. Scott:** You are right, if there is some evidence that the political actors feel bound by a rule. Doing the same thing hundreds of times simply mean that you are careful. It does not necessarily mean that you do it in order not to violate some moral constitutional rule. Conventions are moral constitutional rules. You can do the same thing hundreds of times without acting that way because you feel bound by a moral constitutional rule.

[English]

**Senator Andreychuk:** I think you have covered the points quite well; but a wise and prudent government might think ahead as to some of the powers Parliament could use to exercise its dissatisfaction with the executive. That would not create any obligations. However, you are not saying that, in modern society, we might change our opinion and put some constraints on the executive by some enactment of law, which would then preclude the customary law applying, are you?

**Mr. Scott:** There was a parliamentary resolution in 1871 that was provoked by the federal executive having approached the Imperial Parliament for legislation, which became the Constitution Act, 1871, as we now call it, on the creation of new provinces and so on without prior approval of the Houses of the Parliament of Canada. There was a resolution here, and that was subsequently treated as creating convention.

I suppose that has happened from time to time in connection, for example, with a desire that the federal executive not approach the imperial government to create titles — peerages and the like — for Canadian residents, though that was breached by the Bennett government, as I recall. Nevertheless, if both Houses passed a resolution desiring that, in future, no employment of military abroad, for the sake of argument, take place except with prior authorization or approval, then that would be regarded as effectively binding. Of course, you would not get that through the House of Commons unless the government in practical terms approved of this new policy, and such a resolution would have to be worded to allow for emergencies and the like, sudden attack and various sorts of things. It would probably be a fairly complicated sort of resolution to draft, and it might have to do

se considèrent liés par une règle. De ce fait, par prudence, on peut une fois, dix fois, cent fois, agir de la même façon sans créer une convention en soi. La cour et les auteurs ont été assez clairs à ce sujet. On doit accepter qu'on soit lié par une règle.

Il y a beaucoup de raisons de croire que la prudence, dans de telles situations, indique qu'il soit important de souhaiter une résolution de la Chambre des communes. Si j'étais le premier ministre et que j'entamais une telle affaire, je serais inconfortable si je ne prenais pas des précautions puisque certaines choses peuvent se détériorer. On serait pris dans une mauvaise situation.

**Le sénateur Prud'homme:** S'il y a une série de précédents similaires s'appliquant à des circonstances semblables, est-ce que dans notre droit nouveau, cela ne serait pas un précédent?

**M. Scott:** C'est exact, s'il y a une certaine preuve que les responsables se sentent liés par une règle. Faire la même chose cent fois indique une certaine prudence. Cela n'indique pas nécessairement qu'on le fait par souci de ne pas violer une règle de la moralité constitutionnelles. Les conventions sont des règles de moralité constitutionnelle. On peut agir d'une même façon cent fois, sans pour autant agir de cette façon parce qu'on se croit lié par une règle morale de la Constitution.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** Je crois que vous avez répondu de façon assez précise; autrement dit, un gouvernement qui fait preuve de sagesse et de prudence pourrait prévoir les pouvoirs auxquels le Parlement pourrait avoir recours pour manifester son mécontentement à l'égard des agissements de l'exécutif. Cela n'engendrerait aucune obligation. Je suppose que vous n'insinuez pas que l'on pourrait maintenant changer d'avis et imposer des contraintes à l'exécutif en adoptant des dispositions législatives qui excluraient le recours à des précédents?

**M. Scott:** Vers 1870, le Parlement avait adopté des résolutions indiquant qu'il prenait cette initiative parce que l'exécutif fédéral avait demandé au Parlement impérial de présenter un projet de loi concernant la future Loi constitutionnelle de 1871, portant notamment sur la création de nouvelles provinces. Bien que le gouvernement n'avait pas demandé au préalable le consentement des chambres du Parlement du Canada, ce dernier avait adopté des résolutions et l'on avait considéré par la suite que cela créait une convention.

Je suppose que cela s'est produit à quelques reprises, notamment lorsque l'on souhaitait que l'exécutif fédéral ne consulte pas le gouvernement britannique pour octroyer des titres de noblesse à des personnes résidant au Canada. Le gouvernement Bennett a toutefois transgressé cette règle, si j'ai bonne mémoire. Quoi qu'il en soit, si les deux Chambres adoptaient une résolution dans laquelle elles manifesteraient le désir qu'à l'avenir, pour éviter toute discussion, les forces armées ne soient plus mises en service à l'étranger sans l'autorisation ou le consentement préalables du Parlement, cette résolution serait en fait contraignante. Bien entendu, on n'arriverait pas à la faire adopter à la Chambre des communes si le gouvernement refusait d'approuver officiellement cette nouvelle politique. En outre, cette résolution devrait être rédigée de manière à prévoir les états



with a certain number of days, bringing the house together and getting approval of both Houses.

You could easily institute new conventions but you do not need precedents to do that. It seems clear that, just as with the precedents created by imperial conferences dealing with the status of the dominions, the appointment and status of the Governor General, and so on, if the body of persons here in the Senate and the House of Commons, who are regarded as being in an authoritative position to create precedents, to create constitutional principles, if you like, choose to do so even without a statutory enactment, they would be quite entitled to do so.

**Senator Andreychuk:** On page 6, you state:

The introductory portion of this preamble long survived the remainder of the Act, and was ultimately repealed as recently as 1st January, 1970.

What was repealed, the preamble or the rest of the act?

**Mr. Scott:** The rest of the act had been repealed quite a long time ago, I believe in the 19th century, by one of the statute law revision acts. The first portion of the preamble was left in force, not the whole preamble. On January, 1, 1970, the last bit of the preamble was repealed. It was, I suppose, so grand and so historic and so much regarded as stating in a classical way the constitutional position, that they did not want to touch it. It was just left on the books. The Statute Law Repeals Act, 1969, came into force on January 1, 1970, the effective date of repeal of the last surviving portion of the preamble, of which nearly all is quoted on that page. I left out a "whereas" and another word.

**Senator Andreychuk:** My point is, by repealing it, it did not change the position at all.

**Mr. Scott:** No. This was regarded as a parliamentary recognition of the common law principle, and it is often quoted in the case law. As a matter of fact, there are a few interesting cases on the Crown and the forces. I know Senator Grafstein indicated that he was an interested lawyer and so he would possibly be interested in the case *China Navigation Company, Limited v. Attorney-General*, which can be found at [1932] 2 K.B. 197. It had to do with the Crown putting soldiers on British merchant ships in the South China Sea because of the problem of internal piracy. Passengers would come aboard and pull knives and take over the ship. This case established that the Crown had the discretion to put its troops on board. It could choose to do so only if the merchant vessel shipping company were willing to pay for it. That gives you a lot of the old law.

Another interesting case is *Chandler and others v. Director of Public Prosecutions*, which can be found at [1964] A.C. 763. It goes into a lot of the old law. Anyone who is interested in this

d'urgence, les attaques subites et diverses autres situations semblables. Une telle résolution serait probablement assez compliquée à rédiger et elle pourrait prévoir un délai de plusieurs jours pour convoquer les chambres et obtenir leur approbation.

Il serait facile d'instituer de nouvelles conventions mais des précédents ne sont pas nécessaires pour ce faire. Il est clair que, comme dans le cas des précédents créés par les conférences impériales portant sur le statut des territoires, la nomination et le statut du gouverneur général et divers autres sujets, si les membres du Sénat et de la Chambre des communes, qui sont bien placés pour créer des précédents ou des principes constitutionnels, si vous préférez, décidaient de le faire sans passer par une loi, ils en auraient parfaitement le droit.

**Le sénateur Andreychuk:** À la page 6 de votre mémoire, vous dites:

L'introduction de ce préambule a longtemps survécu aux autres dispositions de la loi et n'a été abrogée que le 1er janvier 1970.

Qu'est-ce qui a été abrogé, le préambule ou les autres dispositions de la loi?

**M. Scott:** Les autres dispositions de la loi avaient été abrogées depuis longtemps, au XIX<sup>e</sup> siècle je pense, en vertu d'une des lois sur la révision du droit statutaire. La première partie du préambule est restée en vigueur mais pas tout le préambule. Cette dernière partie a été abrogée le 1er janvier 1970. Je suppose que l'on considérerait que cette première partie avait une telle importance historique et qu'elle énonçait de façon tellement magistrale la position constitutionnelle qu'on hésitait à l'abroger. Elle est restée en vigueur. La Loi de 1969 sur la révision du droit statutaire est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1970, c'est-à-dire à la date officielle où la dernière partie du préambule qui restait en vigueur a été abrogée. Je l'ai citée pour ainsi dire intégralement dans ce passage de mon discours. J'ai omis un «attendu que» ainsi qu'un autre terme.

**Le sénateur Andreychuk:** Ce que je veux dire, c'est que son abrogation n'a rien changé du tout.

**M. Scott:** Non. On considérerait cela comme une reconnaissance par le Parlement du principe de la common law et elle est souvent citée dans le droit jurisprudentiel. En fait, il y a eu quelques causes intéressantes opposant la Couronne aux forces armées. Je sais que le sénateur Grafstein a signalé qu'il était avocat et que le sujet l'intéressait et par conséquent, l'affaire *China Navigation Company, Limited c. Attorney-General* ([1932] 2 K.B. 197), l'intéressera peut-être. La Couronne avait placé des militaires sur des navires marchands britanniques naviguant sur la Mer de Chine méridionale à cause de problèmes internes de piraterie. Des passagers montaient à bord et prenaient contrôle du navire à la pointe du couteau. La cour a décrété que la Couronne avait le droit de placer des militaires à bord de navires marchands. Elle ne pouvait toutefois le faire que si la compagnie de transport maritime était disposée à payer ces services. Cela vous donne une bonne idée des règles en vigueur à cette époque.

Une autre affaire intéressante est l'affaire *Chandler and others c. Director of Public Prosecutions*, ([1964] A.C., 763). Il contient bien des informations sur le droit ancien. Quiconque s'intéresse à

area can thus get a bit of the flavour of the old authorities and the reasoning of the courts.

There is an interesting Canadian case in connection with the Charter, *Operation Dismantle Inc. et al. v. the Queen et al.*, which is found at 18 D.L.R. (4th) 481. That was in 1985.

If you took those three cases and sat down with them, you would have a very good flavour of all the old learning and how the courts have looked at the question of the Crown, the forces and the role of the courts.

**Senator Di Nino:** Could you add one bit of practical knowledge for us? What is the practice in other Western countries?

**Mr. Scott:** My understanding was that, in Britain, at times, they went to the Commons to get resolutions when they thought it desirable and prudential, but they were not obliged to do so under any sort of convention or any accepted principle.

In the United States, of course, the system is very different. The executive and the Congress have always been in tension. The Congress has the formal power to declare war, but even as early as the Adams or Jefferson administration, there were examples of troops or forces being used abroad to deal with pirates and the like without necessarily getting congressional approval.

Then, as a result of the Vietnam episode, there is of course a resolution signed by the president, so it is considered as being statutory, having a certain balance requiring a certain amount of consultation with Congress. I forget the exact details of that. That is quite involved, but that was new coming out of the Vietnam conflict.

The executives insist on a pretty fair degree of freedom to act and do not particularly want to be bound to come to either or both houses of a legislature in advance, but sometimes this can be imposed on them, and very often governments prudentially do approach their legislatures.

**Senator Di Nino:** Do countries with the parliamentary system deal with this issue in a manner different from other countries?

**Mr. Scott:** I have the general impression there is nothing very specific for Australia or New Zealand or these other constitutional monarchies within our historic evolution, but I could not testify to that. I would have needed a little bit of advance notice, and I could have looked at that. I rather regretted, when the chairman indicated the points that senators were interested in, that I did not have most of them in my remarks because I dealt with basically what I had been told in advance senators were interested in.

**Senator Di Nino:** We thank you for that.

**The Chairman:** Yes. You have certainly helped us out in one of the major areas of our concern.

Honourable senators, let me put this proposition to Professor Scott. There was a time in this country when sessions of Parliament lasted about three months. The government was voted its supply, and the members of the Houses were allowed to go

ce sujet peut donc y trouver des renseignements sur la doctrine de l'époque et sur la façon de raisonner des tribunaux.

Il y a une affaire canadienne intéressante qui a un rapport avec la Charte, c'est *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres* (18 D.L.R. (4th) 481). La décision a été rendue en 1985.

Une analyse attentive de ces trois affaires vous permettrait de vous faire une opinion assez précise sur les vieux enseignements, sur la façon dont les cours traitaient les relations entre la Couronne et les forces armées et sur le rôle des tribunaux.

**Le sénateur Di Nino:** Pourriez-vous nous donner quelques autres renseignements utiles? Quels sont les usages dans les autres pays occidentaux?

**M. Scott:** Je pense qu'en Grande-Bretagne, l'exécutif a déjà demandé aux Communes d'adopter des résolutions quand il estimait que c'était souhaitable et prudent, mais il n'était aucunement tenu de le faire en vertu d'une convention ou d'un principe reconnu.

Aux États-Unis, le système est bien entendu très différent. Il y a toujours eu des tensions entre l'exécutif et le Congrès. C'est le Congrès qui a officiellement le pouvoir de déclarer la guerre mais déjà sous la présidence de Adams ou de Jefferson, on a utilisé à plusieurs reprises des soldats ou les forces armées à l'étranger pour se défendre contre des pirates et autres individus du même acabit sans avoir nécessairement obtenu l'approbation du Congrès.

Puis, après la guerre du Viêtnam, il y a eu une résolution signée par le président et par conséquent ayant force de loi, qui prescrit un certain degré de consultation du Congrès. Je ne sais plus ce qu'elle dit exactement. C'est une résolution assez complexe mais elle prévoyait un changement qui était une conséquence de la guerre du Viêtnam.

L'exécutif insiste pour avoir une assez grande liberté d'action et ne tient pas particulièrement à être tenu de consulter d'avance une ou les deux chambres d'une assemblée législative mais il y a parfois été obligé. Les gouvernements consultent d'ailleurs généralement leurs assemblées législatives par mesure de prudence.

**Le sénateur Di Nino:** Les pays qui ont un régime parlementaire traitent-ils cette question d'une autre façon que les autres?

**M. Scott:** J'ai la vague impression qu'il n'y a aucune façon de procéder particulière en ce qui concerne l'Australie ou la Nouvelle-Zélande ou les autres monarchies constitutionnelles liées à notre évolution historique, mais je ne pourrais pas l'affirmer. Il aurait fallu me prévenir un peu d'avance et j'aurais pu vérifier. Je regrette de ne pas avoir inclus dans mes commentaires tous les points qui, d'après le président, vous intéressaient car j'ai surtout mis l'accent sur les points qui m'avaient été signalés d'avance.

**Le sénateur Di Nino:** Nous vous en remercions.

**Le président:** Oui. Vous nous avez aidés à mieux comprendre un problème qui nous intéresse au plus haut point.

Je tiens à signaler à M. Scott qu'à une certaine époque, les sessions du Parlement duraient environ trois mois. Le budget des subsides du gouvernement était mis aux voix, puis les députés pouvaient rentrer dans leurs circonscriptions. De toute évidence,



home. Obviously, in that situation, unless Parliament was called back into what would have been called a special session, there was no possibility of the government getting additional funds to meet a genuine crisis. However, over the years, the sessions have gone on longer and longer. The House of Commons now has a system whereby supply, which is fundamental to responsible government, is dealt with in three time periods, one ending about the middle of December, the next one ending March 26, and the last one ending in June.

There now are many opportunities for members of either House to question what the executive government is doing. The way to do it, particularly in the House of Commons, is to vote against parts of the appropriation bills

For example, right now, if an opposition party does not like NATO's action in which Canada is participating, they can simply identify that estimate that they do not like and, when the time comes to vote in on an appropriation bill, they vote against it. That is the technique. There is no problem now, given the fact that sessions run so long and that the supply process runs throughout the sessions. The House of Commons would have no problem reining in a government that is using a royal prerogative extravagantly.

**Senator Stollery:** That is what happened to Information Canada in 1973. The item was identified in the Main Estimates and voted down. That was the end of Information Canada.

**The Chairman:** Yes, I remember.

**Senator Di Nino:** That can only happen if there is a minority government. If there is a majority, it is very difficult.

**The Chairman:** Do not argue that responsible government exists only when there is a minority government.

**Senator Di Nino:** Sometimes one must wonder.

**The Chairman:** Think back to the late 1980s.

**Senator Grafstein:** Therefore, at any time, Parliament, because it has accessibility, through its sittings, to the executive, can call a vote of confidence, or in effect curb by a vote of Parliament the use of the prerogative by the Crown through the war powers.

**The Chairman:** In each of three supply periods, a certain number of opposition motions are voteable. The motion can be put down by the opposition and at the end of the day there is a vote. There are many opportunities to hold a government responsible now. That was not true in the days of short sessions.

**Senator Grafstein:** Our witness would say that this is prudential, not constitutional.

**Mr. Scott:** They are not obliged to do it, but if it is a matter of sufficient concern, there are opportunities. I take it the procedure is still in force to move the adjournment to discuss an urgent public matter. I would have thought that if people were upset and concerned about a matter, that would be one of the fastest ways to get a debate. I would have thought that the speaker would not say

dans ce genre de situation, le gouvernement n'avait pas la possibilité d'obtenir des crédits supplémentaires pour faire face à un état d'urgence sans convoquer le Parlement à tenir ce que l'on appelait une session spéciale. Cependant, les sessions se sont de plus en plus prolongées. Le système actuellement en vigueur à la Chambre des communes en ce qui concerne les subsides, qui est capital dans un régime basé sur le principe du gouvernement responsable, prévoit trois périodes dont l'une se termine vers la mi-décembre, l'autre le 26 mars et la dernière en juin.

Les membres des deux Chambres ont actuellement maintes occasions de s'opposer aux agissements du gouvernement exécutif. La façon de procéder, surtout à la Chambre des communes, consiste à rejeter le projet de loi de crédits.

Par exemple, si un parti de l'opposition n'aime pas ce qui se passe dans l'ex-Yougoslavie ou n'apprécie pas les initiatives de l'OTAN auxquelles le Canada participe, il lui suffit d'identifier les crédits qui lui déplaisent et de voter contre. C'est la technique à utiliser. Il n'y a plus de problèmes maintenant, étant donné que les sessions se prolongent et que le processus d'examen des crédits s'étale sur plusieurs sessions. La Chambre des communes n'aurait aucune difficulté à mettre au pas un gouvernement qui abuserait des prérogatives royales.

**Le sénateur Stollery:** C'est ce qui s'est passé à propos d'Information Canada en 1973. On avait relevé le crédit correspondant au Budget principal des dépenses et on l'avait rejeté. C'est ainsi qu'Information Canada a disparu.

**Le président:** Oui, je m'en souviens.

**Le sénateur Di Nino:** Ce n'est possible que si le gouvernement est minoritaire. S'il est majoritaire, c'est très difficile.

**Le président:** Ne dites pas que le gouvernement responsable n'est possible qu'avec un gouvernement minoritaire.

**Le sénateur Di Nino:** On se le demande parfois.

**Le président:** Pensez à ce qui s'est passé vers la fin des années 80.

**Le sénateur Grafstein:** Par conséquent, étant donné qu'il a facilement accès à l'exécutif lorsqu'il siège, le Parlement peut tenir un vote sur une motion de censure ou empêcher la Couronne d'exercer ses pouvoirs en matière de guerre par le biais d'un vote.

**Le président:** Au cours des trois périodes d'examen des crédits, il est possible de désigner par voie de scrutin plusieurs jours de motion de subsides. La motion peut être présentée par l'opposition et elle est mise aux voix en fin de journée. Le Parlement a actuellement de nombreuses occasions d'obliger le gouvernement à rendre compte de ses actes. Ce n'était peut-être pas le cas à l'époque où les sessions étaient très courtes.

**Le sénateur Grafstein:** Notre témoin dirait que c'est une question de prudence et non une obligation constitutionnelle.

**M. Scott:** Ce n'est pas obligatoire, mais si le Parlement a des raisons suffisantes d'être inquiet, il a des possibilités d'intervenir. Je suppose que la procédure qui consiste à proposer l'ajournement pour débattre une affaire d'intérêt public urgente est toujours en vigueur. J'aurais cru qu'en cas d'inquiétude, une des solutions les plus rapides consisterait à provoquer un débat. J'aurais cru que le

no where a matter of war is involved to a request by the opposition to debate this as a matter of urgency.

**The Chairman:** To be blunt and dramatic, if a party now in the House of Commons is opposed to Canada's participation in the current NATO missions, they can challenge the current appropriation bill. That contains money for national defence.

**Senator Forrestall:** They can, however, the government now has a prerogative indicating before any vote whether they consider it to be matter of confidence. That changed in the last 10 or 15 years.

**The Chairman:** Senator, if the relevant vote for national defence is defeated, what the government is doing in the former Yugoslavia has been condemned by the House.

**Senator Forrestall:** Not since the day of the postage stamp increase, when the Prime Minister of the day was on the beaches in the Caribbean, has that been true. However, it is academic.

**Senator Stollery:** If the money is turned down, it is the end of the project, whatever it may be. The government is left with no trick to play.

**The Chairman:** Professor Scott, we seem to need to debate this among ourselves.

**Mr. Scott:** I thought that these legal matters might well be found to be a bit on the dry side. I did not expect this animated discussion. The fact that senators are interested in debating it amongst themselves is something I am thoroughly enjoying.

**Senator Stollery:** Most of us have been in minority parliament, and in minority parliament these are very big matters.

**The Chairman:** Professor Scott, you have helped us greatly. Mind you, there may be one or two who remain unpersuaded. You have certainly persuaded me. On behalf of myself and all my colleagues, I thank you.

**Senator Forrestall:** Could I ask what he persuaded you of?

**The Chairman:** Yes. I could answer that, however, I do not feel I should take any more time.

**Senator Grafstein:** I have a question to pursue on this line.

Under the National Defence Act, there is a requirement for the executive to issue an order in council declaring that troops are under active service. That triggers a number of issues. It increases the benefits, insurance, and so on.

My understanding is that the previous practice was to issue an order in council for each mission where Canadians were put in harm's way. In other words, for every mission they would be put on active service by an order in council. The current practice is to have one standing order to cover all events. What is your view of that practice?

président accepterait une demande de l'opposition de tenir un débat sur une affaire aussi urgente qu'une guerre.

**Le président:** Je vous répondrai de façon péremptoire. Si un parti représenté à la Chambre des communes s'opposait maintenant, quelques jours avant l'ajournement d'été, aux événements actuels, il pourrait voter contre le projet de loi de crédits où figurent les crédits prévus pour la Défense nationale.

**Le sénateur Forrestall:** Il pourrait le faire, mais le gouvernement a la prerogative de signaler avant un vote s'il estime que c'est une question de censure. Les règles ont changé depuis 10 ou 15 ans.

**Le président:** Si la motion proposant de rejeter le budget de la Défense nationale était rejetée, le gouvernement devrait cesser de participer à la mission en ex-Yougoslavie.

**Le sénateur Forrestall:** Ce n'est plus arrivé depuis le jour de la hausse des tarifs postaux, où le premier ministre était en vacances aux Antilles. C'est donc très théorique.

**Le sénateur Stollery:** Si les crédits sont refusés, le projet, quel qu'il soit, ne peut être maintenu. Le gouvernement n'a plus aucun recours.

**Le président:** Monsieur Scott, vous pourriez peut-être en discuter entre vous pendant le dîner.

**M. Scott:** Je pensais que vous trouveriez peut-être ces questions de droit un peu arides. Je ne m'attendais pas à une discussion aussi animée. J'apprécie beaucoup que les sénateurs soient intéressés à discuter entre eux.

**Le sénateur Stollery:** Nous avons pour la plupart connu des gouvernements minoritaires et les minorités sont des questions auxquelles on accorde beaucoup d'importance au Parlement.

**Le président:** Monsieur Scott, vous nous avez beaucoup aidés. Peut-être que l'un ou l'autre d'entre nous ne sont pas encore convaincus. Pour ma part, vous m'avez convaincu. Je tiens à vous remercier au nom de tous les membres du comité.

**Le sénateur Forrestall:** Pourrais-je savoir de quoi il vous a convaincu?

**Le président:** Oui. Je pourrais répondre à cette question mais j'estime qu'il est préférable que je m'abstienne de prolonger la discussion.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai une autre question à poser à ce propos.

D'après les dispositions de la Loi sur la Défense nationale, l'exécutif est tenu de passer un décret déclarant que les forces armées sont en service actif. Ce décret a plusieurs conséquences, notamment en ce qui concerne les avantages sociaux et les assurances.

Je pense qu'autrefois, on passait autrefois un décret pour chaque mission dans le cadre de laquelle des Canadiens étaient envoyés au combat. Autrement dit, les militaires étaient mis en service actif par voie de décret pour chaque mission. À l'heure actuelle, il n'y a plus qu'un ordre permanent pour tous les événements. Qu'en pensez-vous?



**Mr. Scott:** I would not dare to venture an opinion without having researched it in advance. Also, of course, one can look at the text of the statutory provision. Unless one gets quite familiar, in certain instances, with the entire history and practice of how it has been understood and applied through the years, what the administrative understanding of it is, and so on, one can be quite in the dark. I had difficulty being sure exactly what was meant by active service in the context. It did not seem that every deployment of the troops was necessarily a change from inactive to active service. That will clearly be the case with the reserves, but with the general forces, when deployed abroad, I was not sure that act triggered the section in question.

**Senator Grafstein:** That is for another day, Mr. Chairman.

**Senator Forrestall:** It is very important that we pursue that because I am not very happy with it either.

The committee adjourned.

**M. Scott:** Je n'oserais pas donner un avis sans avoir fait des vérifications préalables. On peut évidemment examiner le texte de la disposition législative pertinente. Si l'on ne connaît pas assez bien le sujet et que l'on n'est pas très au courant de l'évolution historique, des diverses interprétations de cette règle et de son application, des considérations d'ordre administratif et autres considérations semblables, on risque fort de se tromper. Il est difficile de savoir à coup sûr de ce que l'on entend par «service actif» dans ce contexte. Il semble que les déploiements de forces ne soient pas nécessairement dans tous les cas un passage du service inactif au service actif. C'est évident en ce qui concerne la Force de réserve, mais en ce qui concerne les autres forces, je ne suis pas sûr que leur déploiement à l'étranger entraîne automatiquement l'application de l'article en question.

**Le sénateur Grafstein:** Nous en discuterons un autre jour, monsieur le président.

**Le sénateur Forrestall:** Il est très important de poursuivre la discussion parce que je reste sur ma faim.

La séance est levée.

---



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*As individuals:*

Major-General (Retired) Lewis MacKenzie;  
Professor Stephen Scott, Faculty of Law, McGill University.

*À titre particulier:*

Le major-général Lewis MacKenzie (retraité);  
Stephen Scott, professeur, faculté de droit, Université McGill.



CAI  
Xc 23  
-671

100-100-100  
100-100-100



First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Foreign Affairs

## Affaires étrangères

*Chair:*  
The Honourable JOHN B. STEWART

*Président:*  
L'honorable JOHN B. STEWART

Wednesday, June 2, 1999

Le mercredi 2 juin 1999

Issue No. 40

Fascicule n° 40

**Eighth meeting on:**  
The ramifications to Canada:

**Huitième réunion concernant:**  
Les ramifications pour le Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and

2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et

2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc

Corbin

De Bané, P.C.

Di Nino

Forrestall

Grafstein

\* Graham, P.C. (or Carstairs)

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Losier-Cool

\* Lynch-Staunton

(or Kinsella)

Robertson

Stollery

Whelan, P.C.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable John B. Stewart

*Vice-présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc

Corbin

De Bané, c.p.

Di Nino

Forrestall

Grafstein

\* Graham, c.p. (ou Carstairs)

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Losier-Cool

\* Lynch-Staunton

(ou Kinsella)

Robertson

Stollery

Whelan, c.p.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 2<sup>nd</sup>, 1999  
(61)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 3:31 p.m. this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable John B. Stewart, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, Corbin, Di Nino, Forrestall, Grafstein, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Stewart and Stollery (10).

*Other senators present:* The Honourable Senator Roche (1).

*In attendance:* Wolfgang Koerner, David S. Goetz and Jack Stilborn from the Library of Parliament.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

WITNESSES:

*As a panel:*

Professor David Bercuson, Director, Centre for Military and Strategic Studies, University of Calgary;

Professor Denis Stairs, Department of Political Science, Dalhousie University.

The committee, resumed consideration of its order of reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and
2. the peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member. (*See committee proceedings of April 14, 1999, issue No. 33*).

Professor David Bercuson, and Professor Denis Stairs each made a statement and answered questions.

At 5:23 p.m., the committee proceeded *in camera* to consider future business.

At 5:34 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 2 juin 1999  
(61)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 31, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, Corbin, Di Nino, Forrestall, Grafstein, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Stewart et Stollery (10).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Roche (1).

*Également présent:* Wolfgang Koerner, David S. Goetz et Jack Stilborn de la Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*En table ronde:*

Le professeur David Bercuson, directeur, Centre des études militaires et stratégiques, Université de Calgary;

Le professeur Denis Stairs, Département des sciences politiques de l'université Dalhousie.

Le comité reprend son étude de l'ordre de renvoi concernant les ramifications pour le Canada:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque;
2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie. (*Voir les délibérations du comité du 14 avril 1999, fascicule n° 33.*)

Les professeurs David Bercuson et Denis Stairs font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 17 h 23, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour étudier ses travaux futurs.

À 17 h 34, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 2, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 3:31 p.m. to examine the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

**Senator John B. Stewart** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** I now call the meeting to order. With us this afternoon is Professor Bercuson, who has a long CV. Professor Bercuson has been deeply involved in the study of strategic matters and has published extensively on those matters. In 1991, he was the co-author of a book entitled, *War and Peacekeeping: The Canadians from the Boer War to the Gulf War*. That title is attractive to me because I have been asking about the situation in which peacekeeping efforts have been successful as against those that have not been successful, and what the explanation of the difference has been.

Please proceed, Professor Bercuson.

**Professor David J. Bercuson, Director, Centre for Military and Strategic Studies, University of Calgary:** Senators, I appreciate the opportunity to share some thoughts with you this afternoon regarding Canada's role in NATO, and Canadian participation in NATO peace enforcement operations. According to the information given me, you are specifically interested in views regarding four major aspects of the Canada-NATO relationship and I will, therefore, focus my remarks on those topics. I will, of course, be happy to answer any questions you may have arising out of these remarks, or any other topic within my area of expertise.

The first area that I shall focus on is the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization.

NATO is today, in some ways, a very different organization than that which grew out of the original 1948 tri-partite negotiations between Canada, the United States and the U.K. The organization came into being largely as a result of the growing conviction by Western leaders that the United Nations was not capable of fulfilling its original mandate of providing collective security against international aggression. That conviction followed the onset of the Cold War and was strengthened by crises over the future of Germany, the disposition of Trieste, the Czech coup of February 1948, the Berlin Blockade, and other East-West confrontations. NATO was intended as a defensive alliance, to be sure, but one that could provide collective security to its members through a true political unity of purpose, as much as through any deployment of arms and armies.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 2 juin 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 31 pour examiner les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du Pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

**Le sénateur John B. Stewart** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** La séance est ouverte. Nous recevons cet après-midi un professeur, M. Bercuson, qui a un long CV. M. Bercuson s'est intéressé de très près aux questions stratégiques et a publié de nombreux écrits sur le sujet. En 1991, il a été le coauteur d'un ouvrage intitulé *War and Peacekeeping: The Canadians from the Boer War to the Gulf War*. C'est un titre que je trouve intéressant, car j'ai à poser des questions au sujet des situations dans lesquelles les efforts de maintien de la paix ont été couronnés de succès et celles où ils ont échoué ainsi que l'explication de la différence.

La parole est à vous, monsieur Bercuson.

**M. David J. Bercuson, professeur, directeur, Centre des études militaires et stratégiques, université de Calgary:** Sénateurs, j'apprécie cette occasion de partager quelques idées avec vous cet après-midi au sujet du rôle du Canada dans l'OTAN et de la participation canadienne aux opérations de maintien de la paix de l'OTAN. D'après les renseignements qui m'ont été communiqués, vous vous intéressez surtout à quatre grands aspects des relations Canada-OTAN et je vais centrer mes propos sur ces sujets. Bien entendu, je me ferai un plaisir de répondre aux questions que vous voudrez me poser sur mon exposé ou tout autre sujet entrant dans mon domaine de compétence.

Je commencerai par aborder l'évolution du mandat de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord.

À certains égards, l'OTAN est aujourd'hui une organisation très différente de celle qui a vu le jour à l'issue des négociations tripartites de 1948 entre le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni. Cette organisation a été créée dans une large mesure parce que les leaders occidentaux étaient de plus en plus convaincus que l'Organisation des Nations Unies ne pouvait pas s'acquitter de son premier mandat qui était d'assurer leur sécurité collective contre des agressions internationales. Cette conviction s'est manifestée dès le début de la guerre froide et a été renforcée par les crises concernant l'avenir de l'Allemagne, le Traité de Trieste, le coup d'État de février 1948 en Tchécoslovaquie, le blocus de Berlin et les autres affrontements Est-Ouest. L'OTAN devait être une alliance défensive, mais assurait également la sécurité collective de ses membres en poursuivant les mêmes objectifs politiques autant qu'en déployant des armes et des armées.



NATO was created for linked military and political reasons. It was intended to establish a unified military command that would join American military power, including the all-important American nuclear umbrella, to European security needs. This aim served two purposes. It established the principle that Soviet aggression against NATO members would never be “local” in scope, or treated as an isolated occasion, and it gave the Western European countries the military muscle to resist Soviet pressure to align themselves politically with the USSR even if they were not, in fact, occupied by Soviet forces. This last concern was rooted in the experience of Finland which, although democratic and “western” was, for all intents and purposes, within the Soviet orbit because of a powerful Soviet military presence on its borders.

Times have obviously changed, but the core raison d’être of NATO remains that its member nations now rely on it not simply for “point” defence, as it were, but to maintain a larger peace and stability in areas where such a condition is vital to the west’s interests and cannot be achieved by other means. Put simply in relation to the Balkans, as a prime example, the United Nations has consistently failed since the start of this decade to maintain order and stability in a region of the world strategically important to the west that has been the cockpit of conflict for many hundreds of years. The UN has failed to do so for the same reasons that it has failed in other intranational conflicts such as the ones in Somalia or Rwanda, because it has neither the mandate nor the means to act effectively. Thus NATO’s original mission as the defender of Western Europe during the Cold War has obviously changed, but its mission to act in an international vacuum to achieve Western military and political objectives is unchanged.

The second area of focus is Canada’s role in NATO since the demise of the Warsaw Pact.

The end of the Cold War gave the Government of Canada the opportunity that some Canadian policymakers had desired since the mid-1960s — to eliminate Canada’s standing military presence in Europe. The closure of Canada’s land and air bases in Germany was largely symbolic, however, since the scaled-down presence of Canadian forces had reduced Canada’s standing military role in Europe to virtual insignificance long before. Indeed, by almost any measure of military significance, Canada’s military role in NATO was only militarily important to the alliance for about a decade and a half, from roughly 1952 to 1968, when Canada placed relatively large, well-armed, well-equipped ground and air forces at the disposal of the Supreme Allied Commander, Europe (SACEUR).

For a short period after 1963, Canada even played a role in NATO plans to meet a potential Soviet attack with tactical nuclear weapons when its air forces were equipped with tactical nuclear weapons to be used against rear area Warsaw Pact troop concentrations, transportation choke points, and command and control facilities.

L’OTAN a été créée pour des raisons militaires et politiques interdépendantes. Cette organisation visait à établir un commandement militaire unifié qui ferait la jonction entre la puissance militaire américaine, y compris l’important bouclier nucléaire américain, et les besoins de sécurité européens. L’objectif était double. On établissait le principe voulant qu’une agression soviétique contre des pays membres de l’OTAN ne soit jamais considérée comme un incident isolé ou de portée «locale» et on donnait aux pays d’Europe occidentale la puissance militaire voulue pour résister aux pressions que l’Union soviétique pourrait exercer pour qu’ils s’alignent avec elle-même s’ils n’étaient pas occupés par des forces soviétiques. Cette dernière préoccupation venait de l’expérience de la Finlande qui, même s’il s’agissait d’un pays démocratique et «occidental», se trouvait à toutes fins utiles dans l’orbite soviétique en raison d’une puissante présence militaire soviétique à ses frontières.

Bien entendu, les circonstances ont évolué, mais la raison d’être fondamentale de l’OTAN est toujours que ses membres comptent sur elle non seulement pour leur défense, mais pour le maintien de la paix et de la stabilité dans des régions d’une importance cruciale pour les intérêts occidentaux lorsqu’il n’est pas possible d’y parvenir par d’autres moyens. Pour prendre l’exemple des Balkans, l’ONU n’a jamais réussi, depuis le début de la décennie, à maintenir l’ordre et la stabilité dans cette région du monde qui revêt une importance stratégique pour l’Occident et qui a été le centre de conflits depuis des centaines d’années. Les raisons de l’échec de l’ONU sont les mêmes que pour d’autres conflits intranationaux comme ceux de la Somalie ou du Rwanda. C’est parce qu’elle n’a ni le mandat ni les moyens voulus pour intervenir efficacement. La mission initiale de l’OTAN en tant que défenseur de l’Europe occidentale pendant la guerre froide a donc certainement changé, mais pour ce qui est d’atteindre les objectifs militaires et politiques occidentaux en l’absence d’autres forces internationales, sa mission demeure la même.

Le deuxième sujet que j’aborderai est le rôle du Canada dans l’OTAN depuis l’effondrement du Pacte de Varsovie.

La fin de la guerre froide a donné au gouvernement du Canada l’occasion que certains stratèges canadiens espéraient depuis le milieu des années 60 pour éliminer la présence militaire du Canada en Europe. La fermeture de nos bases terrestres et aériennes en Allemagne a toutefois été très symbolique étant donné que la réduction de la présence des forces canadiennes limitait depuis longtemps le rôle militaire du Canada en Europe à très peu de choses. En fait, on peut dire que c’est seulement pendant une quinzaine d’années, à peu près de 1952 à 1968, que le Canada a eu une importance militaire pour l’Alliance, lorsqu’il a mis des forces terrestres et aériennes relativement importantes, bien armées et bien équipées à la disposition du Commandant Suprême des Forces alliées en Europe (SACEUR).

Après 1963, le Canada a même joué, pendant une brève période, un rôle dans les plans établis par l’OTAN pour contrer une attaque soviétique potentielle au moyen d’armes nucléaires tactiques lorsque ses forces aériennes ont été équipées d’armes nucléaires tactiques à déployer en zone arrière contre les concentrations de troupes, les voies de transport et les installations de commandement et de contrôle du Pacte de Varsovie.

Since about 1968, Canada's role in NATO has been largely symbolic; Canada's presence, then and now, gave NATO the appearance of balance to both the Europeans, in having a second North American nation, and to the Americans, in that they were not the only North American nation committed to the defence of Europe. As ludicrous as these two notions may appear today, they must be viewed in the context of the immediate post-war period when Canada loomed much larger on the world stage as a result of both its military and non-military contributions to the Allied victory in WWII. Canada, in other words, really mattered to the Americans and the Europeans in a political sense.

Third, the recent additions to NATO.

Given that one cornerstone of Canadian foreign policy since the end of the Second World War has been to attempt, as much as possible, to offset the influence of the United States by forging alliances, agreements and understandings with nations other than the U.S., Canadian support for NATO expansion was predictable. Presumably, that support was based on the reasoning that the more NATO allies Canada might count on to keep U.S. leadership of NATO in check, the better. If so, it was wrong. As the current campaign in the Balkans shows, U.S. leadership of NATO remains unassailable.

Furthermore, the larger NATO grows, the more disparate will its political leadership be. The greater the disparity of the NA Council, the more difficult it will be for NATO to take focused and concerted action. It was certainly true in the early days of the current bombing campaign that NATO target lists were selected "by committee," thus undermining the effectiveness of the air offensive. We are thus left with the unhappy result that Canada is now committed to the defence of the borders of the Czech Republic, Poland, and Hungary in return for very little gain by way of greater constraints on U.S. policymakers.

Canadians must face the fact that growing economic, social, and cultural integration with the United States, combined with the overwhelming U.S. dominance of modern military technology and the U.S. willingness to continue to maintain large armed forces to defend and advance U.S. interests, make greater Canada-U.S. defence integration virtually inevitable. The question facing Canadians today is not whether to follow the U.S. as opposed to building alliances and agreements with others, but how to find the means to live with the realities forced upon us by American power and continental integration while retaining a modicum of independence in our foreign and defence policies.

The fourth area to which I will address myself is: Peacekeeping, specifically Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

Depuis 1968 environ, le Canada n'a joué qu'un rôle très symbolique au sein de l'OTAN. Sa présence a donné à l'OTAN l'apparence d'équilibre tant aux Européens parce qu'il s'agit d'un deuxième pays nord-américain qu'aux Américains qui ainsi, ne sont pas le seul pays d'Amérique du Nord participant à la défense de l'Europe. Aussi ridicules ces deux concepts puissent-ils paraître aujourd'hui, il faut les considérer dans le contexte de l'après guerre, une période où le Canada avait une présence beaucoup plus importante sur la scène mondiale en raison de sa contribution militaire et civile à la victoire des alliés lors de la Seconde Guerre mondiale. Autrement dit, le Canada était important aux yeux des Américains et des Européens sur le plan politique.

Troisièmement, les additions récentes à l'OTAN.

Étant donné que l'une des pierres angulaires de la politique étrangère canadienne, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, a été de chercher à compenser le plus possible l'influence des États-Unis en forgeant des alliances, des accords et des ententes avec des pays autres que les États-Unis, il était prévisible que le Canada serait en faveur de l'expansion de l'OTAN. Cette position partait sans doute du principe que plus le Canada pourrait compter sur un grand nombre d'alliés de l'OTAN pour limiter l'influence des États-Unis, mieux cela vaudrait. Mais ce raisonnement était erroné. Comme le montre la campagne actuelle dans les Balkans, la prépondérance américaine au sein de l'OTAN demeure inattaquable.

De plus, plus l'OTAN prend de l'expansion, plus son leadership politique deviendra disparate. Plus il y aura de disparités au Conseil de l'Atlantique Nord, plus l'OTAN aura de la difficulté à agir de façon concertée. C'était certainement vrai au début de la campagne de frappe aérienne actuelle lorsque la liste des cibles de l'OTAN a été dressée par un comité, ce qui a sapé l'efficacité de cette offensive aérienne. Cela veut dire que, malheureusement, le Canada a maintenant l'obligation de défendre les frontières de la République tchèque, de la Pologne et de la Hongrie sans obtenir grand-chose en retour pour ce qui est des contraintes imposées aux stratégies américains.

Les Canadiens doivent faire face au fait que leur intégration économique, sociale et culturelle de plus en plus grande avec les États-Unis et la domination écrasante de la technologie militaire moderne américaine ainsi que le désir des États-Unis de conserver d'importantes forces armées pour défendre et promouvoir leurs intérêts rendent inévitable l'intégration accrue de la défense Canada-États-Unis. Il s'agit pour les Canadiens de se demander non pas s'ils doivent suivre les États-Unis au lieu de conclure des alliances et des accords avec d'autres pays, mais plutôt comment trouver les moyens d'affronter les réalités que nous imposent la puissance américaine et une intégration continentale tout en conservant une certaine indépendance pour nos politiques étrangères et nos politiques de défense.

La quatrième question que j'aborderai est celle du maintien de la paix et plus particulièrement de la capacité du Canada à y participer sous les auspices d'un organisme international dont le Canada fait partie.



There are two aspects to this issue: First, to what extent can Canada's military undertake so-called "peacekeeping" missions under UN or other international auspices? And second, under what circumstances should it do so?

At present, Canada has only a very limited capability to send forces to participate in offshore military operations. The Chief of the Defence Staff put it much better than I could in his annual report to Parliament last week. That limited capability is partly due to the factors of limited resources discussed by General Baril and partly due to the tremendous changes in the nature of "peacekeeping" that have occurred in the last 10 years.

The end of the Cold War has made the old-style, classic Pearsonian, peacekeeping virtually obsolete. In places such as the Golan Heights and the Sinai, it is still a valuable function. But the major international crises that arise today grow out of situations such as the Indo-Pakistan dispute over Kashmir, the failure of the Former Yugoslavia, and so on. If intervention is to be made in crises such as these, the interventions require large, heavily armed forces with robust rules of engagement. Canada was once able to play a useful role in international affairs by deploying a few dozen combat engineers here, a few dozen signals troops there, or a lightly armed infantry battalion to a place such as Cyprus. That will suffice today in only a handful of not-very-serious disputes. What is required now is expensive, and Canada, for the most part, does not have the goods.

As far as circumstances go, the experience of the Canadian Forces in UNPROFOR ought to be the guide to deciding under what circumstances and whose auspices Canadian troops should be sent in harm's way. Quite simply, that experience showed that the UN is not now capable of directing, conducting, organizing, commanding a peace enforcement operation. Yes, Canada's soldiers performed many useful humanitarian functions in Croatia and Bosnia, no doubt saved many civilian lives by helping to feed, clothe and house refugees, de-mine the countryside, keep transportation routes open and so on. Those Canadians who were killed there did not die in vain. However, at the same time, Canadians were forced to helplessly stand by, countless times, while innocents were slaughtered. Too few Canadians realize that, but for the grace of God and extraordinarily lucky timing, it could have been Canadian troops — not Dutch — forced to turn the people of Srebrenica over to their murderers.

**The Chairman:** Professor Stairs is next. He has written on the diplomacy of constraint, Canada, the Korean War and the United States. He has written extensively on Canadian external affairs and defence, including a paper on contemporary security issues that was published as an appendix to the report of the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons reviewing Canadian foreign policy.

Cette question présente deux aspects: premièrement, dans quelle mesure l'armée canadienne peut-elle entreprendre des missions dites de «maintien de la paix» sous le auspices des Nations Unies ou d'une autre organisation internationale? Et deuxièmement, dans quelles circonstances devrait-elle le faire?

À l'heure actuelle, le Canada ne dispose que d'une capacité très limitée pour envoyer des forces participer à des opérations militaires à l'étranger. Le chef d'état-major de la Défense a décrit la situation beaucoup mieux que je ne pourrais le faire dans son rapport annuel au Parlement la semaine dernière. Cette capacité limitée est due en partie au manque de ressources dont le général Baril a parlé de même qu'aux changements considérables survenus dans la nature des opérations de «maintien de la paix» depuis dix ans.

La fin de la guerre froide a rendu le maintien de la paix classique à la Pearson pratiquement périmé. Dans des endroits comme le plateau du Golan et le Sinaï, cette fonction demeure utile. Mais les grandes crises internationales qui surviennent aujourd'hui font suite à des situations comme le conflit indo-pakistanaï au sujet du Cachemire, la faillite de l'ex-Yougoslavie, et cetera. Si l'on doit intervenir dans ce genre de crise, il faut d'importantes forces lourdement armées et des règles d'engagement très strictes. Le Canada a pu, par le passé, jouer un rôle utile dans les affaires internationales en envoyant ici et là quelques dizaines de sapeurs ou de spécialistes des transmissions ou encore un bataillon d'infanterie légèrement armé dans un endroit comme Chypre. De nos jours, cela ne peut suffire que dans quelques conflits peu graves. Les moyens à déployer dans le contexte actuel sont coûteux et le Canada ne les possède pas.

Pour ce qui est des circonstances, il faudrait se laisser guider par l'expérience des Forces armées canadiennes au sein de la FORPRONU pour décider dans quelles circonstances et sous quels auspices il faudrait envoyer nos soldats sur le terrain. Autrement dit, l'expérience a montré que l'ONU n'est pas capable de diriger, de mener, d'organiser ou de commander une opération d'établissement de la paix. Oui, les soldats canadiens ont rempli de nombreuses fonctions humanitaires utiles en Croatie et en Bosnie, ils ont certainement sauvé de nombreux civils en aidant à nourrir, vêtir et loger les réfugiés, en déminant les campagnes, en gardant les voies de transport ouvertes, et cetera. Les Canadiens qui ont été tués ne sont pas morts en vain. Néanmoins, en même temps, les Canadiens sont souvent restés impuissants pendant que des innocents étaient massacrés. Trop peu de Canadiens se rendent compte que sans une chance extraordinaire, ce sont des soldats canadiens et non pas néerlandais qui auraient dû livrer les habitants de Srebrenica à leurs meurtriers.

**Le président:** M. Stairs est notre témoin suivant. Il est l'auteur d'écrits sur la diplomatie de la contrainte, le Canada, la guerre de Corée, et les États-Unis. Il a beaucoup écrit sur les affaires étrangères et la défense du Canada, y compris un ouvrage sur les questions de sécurité contemporaines qui a été publié en annexe au rapport du comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes qui a examiné la politique étrangère du Canada.

**Professor Denis Stairs, Department of Political Science, Dalhousie University:** I want to begin by thanking the members of the committee for inviting me to take part in your proceedings here today.

I have long been an admirer of the committee's work. As an academic with teaching responsibilities in the field of foreign policy, I have made frequent and extensive use of your reports, not only in the classroom, but also in my own ruminations, such as they are.

Regarding the subject before you at the moment, I am not going to speak for very long. However, perhaps I can offer a few brief comments on each of three basic issues. Most of what I say will be blindingly obvious, and certainly very familiar to the members of this committee. If it was not familiar to you before Professor Bercuson spoke, it certainly will be familiar to you now. While we agree on many of these questions, we did not collude in advance of the presentation.

The three issues I have in mind are the following: First, what is the changing role of NATO? In effect, can we figure out what is really going on here? Second, to the extent that we can figure it out, what are the implications, if any, for Canada? Or is it too early to tell? Third, what has been happening to the concept and the practice of international peacekeeping, and what are the implications of that?

First, the Changing Role of NATO.

It seems to me that the answer to the question of how NATO's new role will ultimately turn out is not yet clear, and it will probably remain unclear for some time.

What is clear is that it is not what it used to be. NATO began as a collective defence organization. Its fundamental purpose, as we all know, was to promote the security of the signatory countries of the North Atlantic area by committing them to defend one another against external attack, and to provide a mechanism for ensuring that the deployment of their military capabilities to that end would be effectively coordinated.

At the very beginning, and it could be argued that this also held for most of the subsequent Cold War period, the primary function of the North Atlantic Treaty was to ensure that American nuclear weapons would be brought to bear in a reliable and, therefore, credible fashion on the defence of Western Europe.

Other things were going on too, of course. The Canadians, in particular, wanted to use the alliance as a vehicle for promoting the economic as well as the military cooperation of the allies. They saw it also as an instrument for strengthening and reinforcing the liberal political culture, which they regarded as essential to the preservation of the Western tradition.

Even here, the assumption was that these objectives related in the first instance to NATO's own members, and to them alone.

The purpose of the alliance, in short, was to protect its own against "the other," where "its own" consisted of the signatories to the Washington Treaty, and "the other" was the Soviet Union and its cohorts.

**M. Denis Stairs, professeur, Département de sciences politiques, Université Dalhousie:** Je voudrais commencer par vous remercier de m'avoir invité à participer à vos délibérations d'aujourd'hui.

J'admire depuis longtemps le travail du comité. En tant qu'universitaire qui enseigne dans le domaine de la politique étrangère, j'ai souvent fait un grand usage de vos rapports, non seulement en salle de cours, mais pour mes propres réflexions.

Pour ce qui est du sujet que vous étudiez actuellement, je n'en parlerai pas très longtemps. Peut-être pourrais-je faire quelques brèves observations sur chacune des trois questions fondamentales. La plupart des choses que je vais dire sont des évidences que connaissent très bien les membres de votre comité. Si vous ne les connaissiez pas avant que M. Bercuson ne prenne la parole, vous les connaîtrez certainement maintenant. Nous sommes d'accord sur un grand nombre de ces questions, mais nous ne nous sommes pas entendus avant de venir vous parler.

Les trois questions que j'ai à l'esprit sont les suivantes: Premièrement, quel est le nouveau rôle de l'OTAN? Pouvons-nous savoir ce qui s'y passe vraiment? Deuxièmement, dans la mesure où nous pouvons le savoir, quelles en sont les conséquences éventuelles pour le Canada? Ou est-il trop tôt pour le dire? Troisièmement, qu'est-il advenu du concept et de la mise en pratique du maintien de la paix internationale et quelles en sont les répercussions?

Premièrement, l'évolution du rôle de l'OTAN.

J'ai l'impression que la réponse à la question de savoir quel sera le nouveau rôle de l'OTAN n'est pas encore très claire et qu'elle ne le sera probablement pas avant un certain temps.

Ce qui est clair est que ce rôle n'est plus ce qu'il était. L'OTAN était au départ une organisation de défense collective. Son but fondamental, comme chacun sait, était de promouvoir la sécurité des pays signataires de la région de l'Atlantique Nord en les engageant à se défendre mutuellement contre une attaque extérieure et de mettre en place un mécanisme pour assurer une coordination efficace du déploiement de leurs capacités militaires.

Au début, et l'on pourrait dire que cela s'applique également à la majeure partie de la guerre froide qui s'en est suivie, la fonction première du Traité de l'Atlantique Nord était de faire en sorte que les armes nucléaires américaines assurent de façon fiable et donc crédible la défense de l'Europe occidentale.

Bien entendu, d'autres choses se sont passées. Les Canadiens, en particulier, voulaient se servir de l'alliance pour promouvoir la coopération économique aussi bien que militaire des alliés. Ils y voyaient également un instrument pour renforcer et consolider la culture politique libérale, ce qu'ils jugeaient essentiel à la préservation de la tradition occidentale.

Même là, on supposait que ces objectifs s'appliquaient d'abord aux pays membres de l'OTAN et à eux seuls.

En deux mots, le but de l'alliance était de protéger ses membres contre «les autres», ces membres étant les signataires du Traité de Washington et «les autres», l'Union soviétique et ses satellites.



The achievement of this fundamental objective ultimately depended on the willingness of the United States to countervail the USSR's military capabilities by bringing Western Europe under the protection of the American nuclear umbrella.

The details — including the strategic planning, and the specific composition and deployments of military equipment and personnel — might change with alterations in military technology and with various evolutions in the military capacities of the Soviet Union itself; but the underlying dynamic was almost constant for a period of about 40 years.

Once the Cold War ended, of course, this rationale ceased to exist and some floundering about automatically ensued.

As time went on, however, it became increasingly evident that NATO's premises were shifting from those of a "collective defence" organization — an organization established to protect its own members against specific perils that were thought to be posed by known adversaries — to those of a "regional collective security" organization — a kind of mini-United Nations with a focus on the European theatre.

This process was accentuated by the drive to enlargement — a development that made the Russians nervous but which they were now powerless to oppose except by rhetorical means.

In concrete terms, it was now less clear who the "enemy" really was, and it was even conceivable that some of the nastiest challenges might not come from outside the alliance but from inside it. Alternatively, they might not have to do with the direct security needs of the alliance's own members at all. This reality became especially evident in the Balkans, of course, over Bosnia.

However, even in Bosnia, it could be argued, in essence, that the NATO role was simply to provide, at the UN's request or under UN auspices, a capacity for coordinated military deployment in the European theatre that the UN itself was not in a position to mount.

In effect, in the initial manifestation, NATO's members were saying, "Do not attack us; we carry guns." In this second manifestation, however, they were saying, "Have guns, will travel" — the assumption being that the travelling would occur only in a good cause; that is, a cause endorsed by the UN Security Council.

In current circumstances, however, the alliance — to judge, at least, by its new strategic concept, and by some of the rhetoric issuing from President Clinton, Prime Minister Blair, Robin Cook, and others — seems to be entering a third phase, one in which its members are saying to almost anyone, almost anywhere, "Behave yourself; we carry guns, and we will use them if you do not behave yourself." Here the implication is that the goodness of the cause need not be authenticated by a UN decision at all but only by the political will and preferences of the NATO members themselves.

La réalisation de cet objectif fondamental dépendait du désir des États-Unis de contrebalancer la capacité militaire soviétique en plaçant l'Europe de l'Ouest sous la protection du bouclier nucléaire américain.

Les détails — y compris la planification stratégique ainsi que la composition et les déploiements d'équipement et de personnel militaires — pouvaient changer avec l'évolution des technologies militaires et de la capacité militaire de l'Union soviétique; néanmoins, la dynamique sous-jacente est restée pratiquement constante pendant une quarantaine d'années.

Une fois la guerre froide terminée, bien entendu, cette raison d'être de l'OTAN a cessé d'exister, ce qui a donné lieu à certaines hésitations.

Néanmoins, avec le temps, il est devenu de plus en plus évident que l'OTAN n'était plus une organisation de «défense collective», c'est-à-dire créée pour protéger ses propres membres contre certains dangers que l'on croyait venir d'adversaires connus — mais plutôt une organisation pour la «sécurité collective régionale», c'est-à-dire un genre de mini ONU focalisée sur le théâtre européen.

Ce processus a été accentué par la campagne d'élargissement, une chose qui a inquiété les Russes, mais à laquelle ces derniers n'avaient plus les moyens de s'opposer, si ce n'est dans leurs discours.

En pratique, on ne savait plus vraiment qui était l'ennemi et il devenait même concevable que certains des pires dangers puissent venir non pas de l'extérieur de l'alliance, mais de l'intérieur. D'autre part, les défis à relever n'étaient plus nécessairement reliés au besoin de sécurité directe des membres de l'alliance. Cette réalité est devenue particulièrement évidente dans la Balkans et, bien sûr, en Bosnie.

Néanmoins, même en Bosnie, on pourrait faire valoir que le rôle de l'OTAN consistait simplement à fournir, à la demande ou sous les auspices de l'ONU, une capacité de coordination d'un déploiement militaire sur le théâtre européen, que l'ONU n'était pas en mesure d'offrir elle-même.

En fait, au départ, les membres de l'OTAN ont dit: «Ne nous attaquez pas; nous sommes armés». Lors de la deuxième phase, ils ont dit: «Nous sommes armés et nous allons voyager». En principe, ces déplacements ne se feraient que pour une bonne cause, c'est-à-dire une cause approuvée par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Néanmoins, dans les circonstances actuelles, l'alliance, à en juger du moins par son nouveau concept stratégique et par certains des discours du président Clinton, du premier ministre Blair, de Robin Cook et d'autres, semble marquer le début d'une troisième phase, une phase où les membres disent à qui veut les entendre, un peu partout: «Conduisez-vous bien. Nous avons des armes et nous les utiliserons si vous vous conduisez mal». On parle maintenant du principe qu'il n'est pas nécessaire qu'une bonne cause soit sanctionnée par une décision des Nations Unies et que la volonté politique et des préférences des membres de l'OTAN suffisent.

Here is where I find it difficult, of course, to know what will happen next, and whether the new aspiration will stick. If the Kosovo operation turns sour, it is quite possible that the alliance will feel that its new aspirations are impracticable, in which case they may wither on the vine. On the other hand, if the operation succeeds, as some think it is about to do, and if there are no grossly inconvenient consequences, the new aspirations may be reinforced.

If the latter happens, NATO will have established itself as a modern version of the "concert system" that appeared for a time in Europe at the end of the Napoleonic wars. In effect, it will have taken unto itself the responsibility for promoting the kind of political order — both international and domestic — that it prefers, not only in the European region, but more generally in the Mediterranean, and on some accounts, in parts of the Middle East and even in Central Asia.

This is likely to cause resentment, not only in the Russian Federation, but also in the Islamic world, Asia, more generally, and elsewhere, too.

In thinking about this, it is worth noting that even so hard-headed an analyst as Samuel Huntington in the United States has recently expressed concerns about the possibility that the United States is "becoming the rogue superpower" and that much of the world is beginning to think of it as "the single greatest external threat to their societies."

Perhaps none of this is very surprising, given the enormous gap between the military capabilities of the United States on the one hand and everyone else on the other.

After all, as the Americans — with some occasional help from the British — have demonstrated in recent months in Iraq, Afghanistan, and the Sudan, to say nothing of Yugoslavia, they are now in the position of being able to destroy, at will, any physical target, at any location around the globe, with virtually no risk to any of their own personnel.

To my knowledge, no power in the history of international politics has previously enjoyed such a capability. The temptation to make use of it — particularly when this can be done with the support of one's closest allies and when there is cause to fear that unfriendly powers may be developing unpleasant mass destruction capabilities of their own — is probably overwhelming.

I repeat: I do not know where this is all leading. Certainly, there are political constraints at work, both internally and internationally, that in the end may compel a retreat. However, in the meantime, NATO seems to be feeling its oats, and this is certainly having an effect on its agenda.

The second issue I will address is: What are the implications for Canada? I wish I could answer that question. However, about all I can do is to reflect on a few possibilities.

The first of these — and about this I am reasonably confident — is that Canada's influence in NATO is almost certainly becoming negligible. I am not sure that it was ever very great. However, I think we simply must recognize that our military

C'est évidemment ici que j'ai du mal à deviner ce qui va maintenant se passer et si cette nouvelle aspiration durera. Si l'opération du Kosovo tourne mal, il est bien possible que l'alliance jugera irréalisables ses aspirations, qui dès lors s'évanouiront peut-être. En revanche, si l'opération est couronnée de succès, ce que certains jugent imminent, et s'il n'y a pas de conséquences exagérément lourdes, les nouvelles aspirations pourront prendre prise.

Dans cette éventualité, l'OTAN se sera transformée en incarnation moderne du «concert européen», qui a existé pour un temps en Europe à la fin des guerres napoléoniennes. Dans les faits, elle aura pris sur elle de promouvoir le type d'ordre politique — à la fois international et intérieur — qu'elle préfère, non seulement dans la région européenne mais de façon plus générale en Méditerranée et, à certains égards, dans des régions du Moyen-Orient et même en Asie centrale.

Cela causera sans doute du ressentiment, non seulement dans la Fédération russe, mais aussi dans le monde islamique, en Asie, de façon plus générale, et également ailleurs.

Dans cette réflexion, il y a lieu de signaler qu'un analyste aussi réaliste que Samuel Huntington aux États-Unis s'est inquiété récemment du risque que les États-Unis ne soient en train de devenir «la super puissance voyou» et que la plus grande partie du monde est en train de voir en eux «la plus forte menace extérieure qui pèse sur les sociétés».

Rien de tout cela ne peut être très étonnant, vu le fossé immense qui sépare les moyens militaires des États-Unis et ceux de tous les autres pays.

Après tout, les Américains — à l'occasion avec l'aide des Britanniques — ont montré ces derniers mois en Iraq, en Afghanistan et au Soudan, sans parler de la Yougoslavie, qu'ils sont maintenant en mesure de détruire à leur gré tout objectif matériel, où qu'il soit dans le monde, sans le moindre risque, ou presque, pour leurs militaires.

À ma connaissance, aucune puissance dans l'histoire de la politique internationale n'a jamais disposé de pareils moyens. La tentation d'y recourir — surtout lorsque cela peut se faire avec l'aide d'un de ses alliés les plus proches et lorsqu'il y a lieu de craindre que des puissances hostiles soient en train de créer des moyens de destruction massive odieux — est sans doute irrésistible.

Je le répète: j'ignore où tout cela mène. À n'en pas douter, des contraintes politiques internes et externes sont en jeu et il se peut qu'elles forcent les États-Unis à opérer un repli. D'ici là, toutefois, l'OTAN semble être en pleine forme, ce qui ne manque pas d'agir sur son plan d'action.

La deuxième question que je vais examiner est la suivante: quelles sont les implications pour le Canada? J'aimerais pouvoir répondre à cette question. Je ne peux toutefois que me pencher sur quelques possibilités.

La première — et je suis raisonnablement sûr de mon fait ici — c'est que l'influence du Canada à l'OTAN est presque certainement en train de devenir négligeable. Je ne suis d'ailleurs pas convaincu qu'elle a jamais été très importante. Néanmoins, force



contributions to NATO activities — the Bosnian contingent notwithstanding — have now reached the point at which they can hardly be expected to significantly reinforce our diplomacy, not, at least, in ways that matter.

This is not to say that they lack practical or political utility from the cosmetic point of view — certainly our presence, however small, can help to legitimize politically NATO operations — and I do not doubt for a minute that our forces are performing invaluable functions, in professional style, “on the ground.”

However, the reality in these matters is that the prerequisite for exercising influence is the paying of dues, and we do not pay very many. It is not surprising, therefore, that we are not a member of the contact group in Bosnia or that our defence minister is sometimes embarrassed by appearing to sometimes be left out of the loop.

This problem may be compounded, moreover, by the enlargement of NATO’s membership. In some circumstances, it can be argued that an increase in the number of smaller players in an international institution has the effect of increasing Canada’s diplomatic room for manoeuvre, making it possible, for example, to develop political coalitions within the alliance with a view to amplifying our capacity to affect policy decisions. However, in this case, it seems to me unlikely that what is of interest to Canada will routinely be of similar interest to the new members of the alliance. That being so, the utility of such manoeuvring may not be very great, not, at least, from Ottawa’s point of view.

Canada’s problem here is a function also of two other factors: The first is the survival of the United States, for the time being, at least, as the world’s only superpower. In effect, they need us less, so they will be inclined to pay us less attention. The second is the increasing evidence that the “twin-pillar” or “dumbbell” model of the alliance, with the European members constituting one pillar and the North American members the other, is winning out over the more “collective” model inherent in the original concept of an “Atlantic community.”

In effect, the Europeans are institutionalizing their own internal connections, just as Canada and the United States have done with theirs under NAFTA, NORAD and the like.

In that context, Canada is losing much of the independent “presence” and visibility that it once seemed to enjoy. The Europeans naturally regard us increasingly as “incidental” — a natural appendage for diplomatic and security purposes of the United States.

There are exceptions, of course. We have taken sundry initiatives on security issues recently in close cooperation with the Norwegians, the Dutch, and so on — landmines, small arms, child soldiers. However, in general, it is fair to say that we are not “there” — not at least in a way that attracts the serious, as opposed to the courteous, attention of the major powers.

This reality, when taken in conjunction with NATO’s expanding aspirations, may help to put us in a “Catch-22” position. On the one hand, NATO’s role could be expanding in directions that are

est de reconnaître que nos contributions militaires aux activités de l’OTAN — exception faite du contingent en Bosnie — sont à ce point réduites que l’on peut difficilement s’attendre à ce qu’elles renforcent significativement notre diplomatie, en tout cas, pas d’une façon qui compte.

Cela ne signifie pas qu’elles soient dépourvues d’utilité pratique ou politique pour ce qui est des apparences — en effet, même minime, notre présence contribue à légitimer politiquement les opérations de l’OTAN — et je ne doute pas un instant que nos forces s’acquittent de fonctions inestimables avec professionnalisme sur le terrain.

Toutefois, la réalité dans ce domaine c’est que pour exercer son influence, il faut d’abord payer son dû, ce que nous n’avons guère fait. Il n’est donc pas étonnant que nous ne fassions pas partie du groupe de contact en Bosnie ou que notre ministre de la Défense se retrouve parfois dans l’embarras lorsqu’il donne l’impression d’avoir été laissé à l’écart.

De plus l’élargissement de l’OTAN vient peut-être compliquer davantage le problème. En certaines circonstances, on ne peut soutenir qu’une augmentation du nombre de petits acteurs dans une institution internationale a pour effet d’agrandir la marge de manoeuvre de la diplomatie canadienne, autorisant par exemple des coalitions politiques au sein de l’alliance, nous mettant mieux en mesure d’agir sur les décisions. Toutefois, dans le cas présent, il me semble probable que l’intérêt du Canada coïncidera de façon habituelle avec ceux des nouveaux membres de l’alliance. Cela étant, l’utilité de cette marge de manoeuvre risque de ne pas être très grande, en tout cas pas du point de vue d’Ottawa.

Le problème du Canada ici dépend également de deux autres facteurs. Le premier est la survie des États-Unis, l’unique superpuissance du monde, pour l’instant du moins. Dans les faits, ce pays a moins besoin de nous et il sera donc enclin à nous accorder moins d’attention. Le deuxième, c’est que le modèle à deux piliers ou de type «haltère» de l’alliance, les pays européens constituant un pilier et les pays d’Amérique du Nord l’autre, est en train de l’emporter sur le modèle plus collectif implicite dans l’idée originale de la communauté atlantique.

De fait, les Européens sont en train d’institutionnaliser leurs propres liens internes, tout comme le Canada et les États-Unis l’ont fait dans le cadre de l’ALENA, de NORAD, ainsi de suite.

Dans ce contexte, le Canada perd beaucoup de sa présence indépendante et de la visibilité qui ont naguère semblé être les siennes. De plus en plus, les Européens nous considèrent naturellement comme «secondaires» — le prolongement naturel des États-Unis sur le plan de la diplomatie et de la sécurité.

Certes, il y a des exceptions. Nous avons lancé récemment une poignée d’initiatives en matière de sécurité en collaboration étroite avec les Norvégiens, les Hollandais, et cetera. — les mines, les armes légères, les enfants-soldats. Toutefois, en général, on peut à juste titre dire que nous ne sommes pas de la partie — en tout cas pas d’une façon qui attire sérieusement l’attention des grandes puissances, sauf par politesse.

Cette réalité, jointe aux aspirations d’expansion de l’OTAN, nous enfermera peut-être dans une impasse. D’une part, il se pourrait que le rôle de l’OTAN s’étende dans des dimensions

much more complex. On the other, we will have very little capacity to be a major factor in determining its decisions.

Thus, we may be drawn more and more into ventures of which we do not entirely approve — particularly since our continental interests in relation to the United States may make us very reluctant to challenge the Americans on matters that they regard as important to their security policies and interests.

Historically, we tended to regard NATO in part as a vehicle for multilateralizing our relationship with the United States. That helped to make our membership in the alliance seem like a major diplomatic asset. It is not entirely clear to me, however, that this will continue to be the case in the future. The asset may turn into a liability.

I hasten to say that I am not here advocating that we get out of NATO. I am only trying to suggest that the politics of our involvement seem to be changing quite dramatically, and perhaps not in our favour.

The third area to which I shall address some remarks is this: What is happening to the concept of "peacekeeping"?

The evolution of peacekeeping enterprises from first generation to second generation versions is very well known. So also is the encouragement that was given to this evolutionary process by Boutros Boutros-Ghali's document "An Agenda for Peace" and its successor.

Essentially, peacekeeping has come increasingly to mean "peace enforcement within states" as opposed to "peacekeeping" between states," and because of this it has also become an increasingly partisan, as opposed to neutral, activity.

In addition, we have incorporated into our understanding of the peace encouragement process an awareness of a whole series of extraneous factors — or "variables," as the social scientists like to say — that seem to be pertinent to the promotion of a "will to order," among them, a democratic politics, the reliable administration of the rule of law and with it the successful maintenance of a regime of human rights, a reasonably high rate of literacy, a significant measure of economic prosperity distributed in at least a moderately equitable fashion, and so on.

Some of this strikes me as a trifle simple-minded, and not all of it, it seems to me, is sustained by such evidence as we have at our disposal. But, taking the argument at face value, it appears to me that there are two clear implications that result: The first is that this kind of "peacekeeping" can be pretty rough stuff. That is, it often entails the deployment and the use of considerable military force. This is the price of trying to compel others to be good, to behave like us.

It follows that if Canada is serious about continuing to take part in these enterprises, it will simply have to do something to strengthen its armed forces establishment.

It is clearly irresponsible for a country with Canada's resources — we are, after all, a G-7 power — to place military units — volunteers though they be — in dangerous circumstances abroad

beaucoup plus complexes; de l'autre, nous disposerons de très peu de moyens pour être un facteur majeur dans la prise de décisions.

Nous risquons donc d'être de plus en plus attirés dans des activités que nous n'approuvons pas entièrement — surtout que nos intérêts à l'échelle du continent face aux États-Unis risquent de nous faire beaucoup hésiter à contester les Américains sur les questions qu'ils considèrent importantes pour leur sécurité et leurs intérêts.

Par le passé, nous avons vu dans l'OTAN un organe permettant de multilatéraliser nos rapports avec les États-Unis. Cela a contribué à donner l'apparence que notre participation à l'alliance est un important atout diplomatique. Je ne suis pas convaincu, toutefois, que cela continuera d'être le cas. Cet atout risque de se transformer en handicap.

Je m'empresse de préciser que je ne préconise pas ici de nous retirer de l'OTAN. J'essaie seulement de montrer que les facteurs politiques qui entourent notre présence semblent être en train de changer de façon radicale et peut-être pas en notre faveur.

La troisième question que j'aborderai est la suivante: qu'arrive-t-il au concept du maintien de la paix?

On connaît bien l'évolution des entreprises de maintien de la paix, qui ont déjà connu deux générations. On sait aussi quel encouragement a été donné à cette évolution par Boutros Boutros-Ghali dans son Agenda pour la paix et dans celui qui lui a succédé.

Essentiellement, le maintien de paix devient de plus en plus l'imposition de la paix à l'intérieur des États par opposition au maintien de la paix entre les États; pour cette raison, il s'agit de plus en plus d'une activité partielle plutôt que neutre.

Le processus d'encouragement de la paix a aussi assimilé quantité de considérations externes — ou variables comme disent les sociologues — qui semblent applicables à la promotion d'une volonté d'ordonner, comme la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme, l'alphabétisme, une certaine prospérité économique plus ou moins bien également répartie, et cetera.

Certains de ces éléments me semblent être un peu simplistes et d'autres ne me semblent pas justifiés vu l'information dont nous disposons. En admettant que ce soit le cas, il faut selon moi en tirer deux conséquences: la première, c'est que ce genre de maintien de la paix peut être passablement brutal. Il suppose souvent le déploiement et l'utilisation d'une force militaire considérable. C'est le prix qu'il faut payer pour obliger autrui à se conduire comme il faut, comme nous.

Il s'ensuit que si le Canada tient sérieusement à continuer à participer à ces entreprises, il lui faudra renforcer son appareil militaire.

Il est de toute évidence irresponsable pour un pays qui dispose des ressources du Canada — nous sommes après tout une puissance du G-7 — de mettre des unités militaires — même



with inadequate equipment, and in contexts in which provision cannot be made for reasonable patterns of rotation, and so on.

It is certainly an option for us to define our way out of the problem by making it clear that we are prepared to take part in some kinds of peacekeeping missions, the ones that do not require firing any weapons, but not in others — although we may find it politically undignified and diplomatically inconvenient to do so.

However, if we are not prepared, in this way, to cut our coat according to the cloth we now have, then we should certainly acquire some new material — and quickly, too. For both political and diplomatic reasons, for example, I can imagine our wanting to help out eventually with ground forces in Kosovo, irrespective of the conditions on the ground. Indeed, the government has indicated that its inclination is to do just that. However, we need then to be sure that our forces can be genuinely useful and in a position to look after themselves in a hostile environment.

The second implication has to do with multi-factor analysis of the peace-encouragement or peace-building process challenge that I mentioned a moment ago.

I have some reservations about a few of the propositions that are implied by the argument, propositions that seem to me to be oversimplified. However, if we accept them at face value, it should be clearly understood that they imply an extraordinary commitment to social-engineering initiatives in a wide variety of locations for a very long period of time in a way that may turn out, in the end, to be unreliable anyway.

I do not want to make the best the enemy of the good, and I am not trying to argue that helping other folk run their electoral balloting or training some of their police officers in Regina are useless enterprises.

I realize that our intention is not to accomplish objectives of this kind entirely by ourselves, but to work towards them in cooperation with others of like mind. However, I want to assert, all the same, that democratizing a foreign country — particularly a country in which there has been no previous history of democratic political practice — is an extraordinarily difficult enterprise and that there is very little evidence of our really knowing how to do it at all. The same goes for transforming a destitute economy.

We need, therefore, to think very soberly about these challenges and not to allow our aspirations to get too far ahead of what is technically possible on the one hand and politically feasible on the other.

**The Chairman:** Professor Bercuson, on page 3 of your presentation, you talk about the record of the UN in the area of peacekeeping. You say:

...in relation to the Balkans, as a prime example, the United Nations has consistently failed since the start of this decade to maintain order and stability in that region of the world...

formées de volontaires — dans des situations dangereuses à l'étranger sans matériel adéquat et où il est impossible d'assurer un roulement raisonnable.

Bien sûr, il nous sera possible de régler le problème en disant que nous sommes disposés à participer à certaines missions de maintien de la paix — celles qui n'exigent pas que l'on fasse feu — mais non à d'autres, même si nous risquons de trouver politiquement indigne et diplomatiquement malcommode d'agir ainsi.

Toutefois, si nous ne sommes pas disposés à limiter nos ambitions, il faudra faire l'acquisition de nouveau matériel, et vite. Pour des considérations à la fois politiques et diplomatiques, par exemple, j'imagine que nous voudrions à un moment donné déployer des forces terrestres au Kosovo, quelles que soient les conditions sur le terrain. De fait, le gouvernement a indiqué qu'il était précisément enclin à le faire. Toutefois, il faut nous assurer que nos forces pourront vraiment être utiles et capables de se défendre dans un milieu hostile.

La deuxième conséquence est liée à l'analyse multifacteurs du processus d'encouragement ou d'édification de la paix dont j'ai parlé il y a un instant.

J'ai certaines réserves à propos des prémisses de l'argument, qui me semblent simplistes. Toutefois, si nous les acceptons pour ce qu'elles valent, il faut bien comprendre qu'elles supposent un extraordinaire effort d'ingénierie sociale dans une très grande diversité de cadres pendant une très longue période sans que le résultat final soit pour autant assuré.

Je n'affirme pas que le mieux est l'ennemi du bien ou qu'aider une population à tenir un scrutin ou former des agents de police étrangers à Regina est une entreprise inutile.

Je sais également que nous n'avons pas l'intention d'accomplir ces choses tout seuls, mais en collaboration avec des pays semblables à nous. J'affirme quand même que la démocratisation d'un pays étranger — surtout qui n'a pas connu la pratique de la démocratie politique — est une entreprise extraordinairement difficile et qu'à peu près rien n'indique que nous savons vraiment comment nous y prendre. Il en va de même pour la transformation d'une économie en économie prospère.

Il nous faut donc réfléchir très sérieusement à ces difficultés et ne pas laisser nos aspirations aller plus loin que ce qui est techniquement possible d'une part et politiquement faisable de l'autre.

**Le président:** Professeur Bercuson, à la page 3 de votre exposé, vous parlez du bilan de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix. Vous dites:

Pour prendre l'exemple des Balkans, l'ONU n'a jamais réussi, depuis le début de la décennie, à maintenir l'ordre et la stabilité dans cette région du monde [...]

Then you say:

The UN has failed to do so for the same reasons it has failed in other intranational conflicts such as the ones in Somalia and Rwanda, because it has neither the mandate nor the means to act effectively.

NATO is filling a gap, in a sense.

Would I be exaggerating very much if I said that the time had come when we might as well admit that the UN insofar as certain peacekeeping functions are concerned has been a failure?

**Mr. Bercuson:** I believe that to be true. The end of the Cold War has brought the United Nations its greatest test in this regard. I do not consider the Gulf War to have been a success from the United Nations point of view. I do not take that as evidence in favour of the United Nations. The UN set up as an organization of nations to solve international issues — issues between nations — does not have the structure or the mandate. It certainly does not have the military capability, and that includes not only the military hardware but more important the command structure to deal with these sorts of issues.

I would use the Balkans, the former Yugoslavia, as the best example. In that case, the total number of UNPROFOR troops, which at certain times probably numbered 20,000 to 25,000 — in other words, not much different than today with the stabilization force that you have in Bosnia — were not able to do anything to stop the wanton slaughter of populations, by all sides, of all sides, the siege of Sarajevo, and on and on and on.

I ask myself: Where was the UN's effectiveness there? Effective in bringing in food? Yes. Effective in these other ways that I mentioned, yes, but it could not deal with the root cause of the conflict.

**The Chairman:** What you are saying, then, is that within the NATO area — and that is not strictly confined of course to the NATO members — given the fact that we cannot rely on the UN, NATO is at the moment at least virtually indispensable.

There are those who advocate its abolition.

**Mr. Bercuson:** I am not one of them. It is indispensable in the sense that the western countries, Canada being part of them — those nations that believe very strongly in the free flow of people and ideas and the importance of democracy for the development of humankind — need to have an organization such as NATO, in a very general sense. More specifically, in a strategic and operational sense, those nations need some instrument to deal with the falling apart of international order as a result of either international disputes or intranational disputes, such as the one we are seeing in the Balkans. The UN cannot act; NATO must act.

**The Chairman:** Professor Stairs, I am trying to decipher the message of your presentation.

It seems to me that you are saying — and correct me if I am wrong that NATO may be all right if limited to the North Atlantic area; that we should not want NATO to undertake to police the world, particularly in view of the defects in the decision-making process in Washington and the pressures of various kinds of domestic American interests on that process.

Vous dites ensuite:

Les raisons de l'échec de l'ONU sont les mêmes que pour d'autres conflits internationaux comme ceux de la Somalie et du Rwanda. C'est parce qu'elle n'a ni le mandat ni les moyens pour intervenir efficacement.

L'OTAN comble un vide, en un certain sens.

Serait-ce exagéré de dire que le moment est venu d'admettre que l'ONU, pour ce qui est de certaines fonctions de maintien de la paix, est un échec?

**M. Bercuson:** Je crois que c'est le cas. C'est la fin de la guerre froide qui a le plus mis à l'épreuve l'ONU sur ce point. Pour moi, la guerre du Golfe n'a pas été un succès pour l'ONU. Ce n'est pas un signe en faveur de l'ONU. L'organisation créée pour résoudre des problèmes internationaux — des problèmes entre nations — n'a ni la structure ni le mandat qu'il faut. Il est certain qu'elle n'a pas non plus les moyens militaires, non seulement le matériel, mais surtout la structure de commandement, pour faire face à ces situations.

Le meilleur exemple de cela, ce sont les Balkans, l'ex-Yougoslavie. Dans ce cas, le nombre total de soldats de FORPRONU, qui à certains moments variait entre 20 000 et 25 000 — autrement dit, un effectif assez semblable à la force de stabilisation qui se trouve en Bosnie — a été impuissant à stopper le massacre effréné des populations, dont se sont rendus coupables toutes les parties, le siège de Sarajevo, et cetera.

Qu'a été l'efficacité de l'ONU dans ce cas? A-t-elle réussi à faire venir de la nourriture? Oui. A-t-elle réussi à accomplir les autres choses que j'ai mentionnées, oui, mais elle n'a pas su régler la cause première du conflit.

**Le président:** Ce que vous dites, dans ce cas, c'est que dans la zone de l'OTAN — et cela ne se limite pas strictement évidemment aux membres de l'OTAN — étant donné le fait que nous ne pouvons pas compter sur l'ONU, l'OTAN est à l'heure actuelle quasi indispensable.

Certains prônent sa suppression.

**M. Bercuson:** Je ne suis pas de ceux-là. Elle est indispensable parce que des pays occidentaux, comme le Canada, ceux qui croient fermement à la libre circulation des gens et des idées et à l'importance de la démocratie pour le progrès de l'humanité, ont besoin d'une organisation comme l'OTAN dans un sens très général. De façon plus précise, sur les plans stratégique et opérationnel, ces pays ont besoin d'un instrument pour lutter contre l'ébranlement de l'ordre international causé par des différends intra ou internationaux, comme celui des Balkans. L'ONU ne peut pas agir; l'OTAN doit agir.

**Le président:** Professeur Stairs, j'essaie de déchiffrer le message de votre exposé.

Vous semblez vouloir dire — corrigez-moi si je me trompe — que l'OTAN peut être tout à fait acceptable si elle se limite à la zone de l'Atlantique Nord; qu'on ne voudrait pas que l'OTAN devienne le gendarme de la planète, surtout vu les imperfections du processus de prise de décision à Washington et les pressions des divers intérêts intérieurs américains.



At the end of your presentation, on pages 10 and 11, you seem to be saying that there is a real danger that, if we go beyond the NATO area, we will become highly hubristic. For example, that we will speak and democracy will be established; that we will speak and human rights will be established and we will reform their economies.

This is pretentious nonsense. Is that what you are saying?

**Mr. Stairs:** In response to your first question, I have some serious reservations about NATO embarking on out-of-area operations without very careful thought. It seems to me that, given the agglomeration of military power that it represents, this is bound to be regarded in other parts of the world as a threatening enterprise, particularly since it seems highly likely the political foundations for such enterprises are likely to be very western. Other parts of the world have different sets of priorities. Hence, it would not be surprising if there were very serious adverse reactions. It is not impossible that even some of the poorest countries could react with very unpleasant consequences for us.

There are after all weapons of mass destruction that do not require sophisticated technology to deliver. One of the reasons the Americans are dotting the world with missiles from time to time is to try to prevent that from happening. It is a losing battle. They will not be able to prevent it from happening.

There are long-term political consequences that may flow from NATO simply presuming that it embodies virtue in the modern globe and that it has a responsibility to promote virtue by military means, if necessary, anywhere.

In the case of the Balkans there is an ambiguity, because in one sense it is out of area and in another sense it is not. Clearly, there were both strategic and political interests for the parties there. It is unlikely that Western European populations could have stood by indefinitely without anything being done about this.

I do not have reservations. The noises that I hear from some quarters, including President Clinton, for example, that we might make use of NATO in places like Central Asia is, frankly, unwise.

Therefore, the short answer to your first question is, yes, that is what I meant.

Second, I do not want to make the best the enemy of the good. We seem to have put on our agenda a series of aspirations about which I am not sure that we know technically how to fulfil. I do not know how you democratize hate. Perhaps I should give you an example — and this may be totally unfair to the players involved but it has Canadian content.

I once heard a presentation by an RCMP officer who had gone to Haiti to help train their police forces and to expose them to rule of law, for example, how to properly arrest someone. He was surprised when he got there, to discover that what they really wanted was computers. They were a little puzzled because they looked around the room and there were no electric outlets in the walls. To have computers you must have electricity. They soon got them electricity and then they got them computers.

À la fin de votre exposé, aux pages 10 et 11, vous semblez vouloir dire que ce danger est réel et que si l'on sort de la zone de l'OTAN, notre orgueil deviendra démesuré. Par exemple, qu'il suffira de parler pour que la démocratie s'instaure, que les droits de l'homme règnent et que l'économie prospère.

C'est une absurdité prétentieuse. C'est cela votre message?

**M. Stairs:** En réponse à votre première question, je ne voudrais surtout pas que l'OTAN se lance dans des opérations hors zone sans mûre réflexion. Vu la concentration de puissance militaire qu'elle représente, cela ne pourra manquer dans d'autres parties du monde d'être vu comme une menace, d'autant plus qu'il semble très probable que les assises politiques d'entreprises comme celle-là soient occidentales. Dans d'autres parties du monde, la priorité est différente. Il ne serait donc pas étonnant que l'on rencontre des réactions négatives. Il n'est pas impossible que même certains des pays les plus pauvres réagissent de façon très désagréable pour nous.

Il existe après tout des armes de destruction massive qui peuvent être lâchées sans qu'on ait besoin de technologie avancée. Une des raisons pour lesquelles les Américains parsèment la planète de missiles de temps à autre c'est précisément pour éviter que cela ne se produise. C'est peine perdue. Ils n'y arriveront pas.

Il pourra y avoir des conséquences politiques à long terme du fait que l'OTAN a l'impertinence de croire qu'elle incarne la vertu dans le monde moderne et qu'il est de son devoir de la répandre par des moyens militaires, si nécessaire, où que ce soit.

Dans le cas des Balkans, il y a une ambiguïté, car la région est à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de la zone. Il est clair que des intérêts stratégiques et politiques étaient en jeu ici. Il est peu probable que les populations d'Europe de l'Ouest aient attendu indéfiniment sans faire quoi que ce soit.

J'ai des réserves. Les bruits que j'entends en provenance de certains milieux, y compris du président Clinton, par exemple, selon lesquels on pourrait recourir à l'OTAN en Asie centrale, par exemple, me semblent malavisés.

En un mot, donc, la réponse à votre question est oui, c'est ce que je voulais dire.

Deuxièmement, je ne veux pas affirmer que le mieux est l'ennemi du bien. Il semble que nous avons choisi des aspirations que nous ne savons pas réaliser dans la pratique. J'ignore comment on transforme la haine en démocratie. Je vais vous donner un exemple — et c'est peut-être tout à fait injuste à l'endroit des parties en cause, mais l'anecdote a une dimension canadienne.

J'ai déjà entendu un exposé d'un agent de la GRC qui était allé à Haïti pour contribuer à la formation de ses forces policières et leur montrer l'application régulière des lois comme, par exemple, à l'occasion d'une arrestation. Arrivé sur place, il a été étonné de constater que ce que la police locale voulait vraiment, c'était des ordinateurs. Il était intrigué parce qu'il s'est aperçu qu'il n'y avait pas de prises électriques dans la salle. Pour utiliser un ordinateur, il faut de l'électricité. La GRC leur a trouvé de l'électricité et leur a obtenu des ordinateurs.

The RCMP officer was delighted because, within three months, the Haitian police officers were using the computers. They took to them like ducks to water. They were using the computers to prepare operational plans and organizational charts. This was an enormous accomplishment.

However, if you inquire as to how they are coming along with changing the political culture, introducing an understanding of the rule of law, changing the attitudes on the streets so that officers have a reasonable chance of making a peaceful arrest as opposed to being shot at first and hence deciding to shoot back themselves, the story is different. What we are talking about here is the need to fundamentally transform a society. My argument is that we certainly do not know how to do this in the short run. I suspect that it is a large task, which will involve not only enriching their political understanding, but also enriching their economy and engaging in a wide array of public administration interventions and so on.

If you replicate that aspiration in all the parts of the world in which aspirations of that sort have been expressed, you are looking at an agenda that I do not think the whole of the western world is prepared to pursue. We will not raise the money to do it, aside from anything else. However, if we tried to do it, we would be engaging in a 19th century imperial exercise that would come back very quickly to bite us.

The short answer is that it is not that I do not think we should do anything. There are many things we can do to ease human suffering around the world. However, when we say that the preconditions of peace are all these other things, then we are in for a long wait. The people who make that argument most enthusiastically are often people who are very distrustful of the armed forces. My own view is that it will be a very long wait and we had better have some power to drive.

**Senator Bolduc:** In an 1993 article, you wrote that the central imperative of Canadian foreign policy should be the maintenance of a political, amicable and, hence, economically effective working relationship with the United States.

You seem to favour, for many reasons that you elaborate in your article, general disengagement from Europe in consideration of Canada's geographic priority, that is, North America. On the other hand, you did not say that you would get out of NATO.

**Mr. Stairs:** I certainly do not mean to suggest that we should disengage from multilateral organizations around the world. We are the great joiners. We sit at all the tables. By and large, that is in our interest. That is not what I am advocating.

That particular remark about the only imperative in Canadian foreign policy being the maintenance of an amicable relation with the United States seems to me an empirical fact. Most of what we do elsewhere in the world is not absolutely essential to our vital national interests. We can do it, or not do it. We do not have to be peacekeepers. We can say no anytime. There will be a price for doing that, and there may be some indirect consequences that would mildly effect our interest adversely at the other end.

L'agent de la GRC était ravi parce qu'en moins de trois mois, les policiers haïtiens se servaient de l'ordinateur. Ça leur est venu tout naturellement. Ils se servaient des ordinateurs pour préparer leurs plans opérationnels et leurs organigrammes. C'était une immense réalisation.

Par contre, si vous demandez à la GRC s'ils sont arrivés à changer la culture politique, à faire comprendre l'état de droit, à changer l'attitude dans la rue pour que les policiers aient une chance raisonnable de procéder à une arrestation paisible au lieu de se faire tirer dessus en premier et d'avoir à riposter, l'histoire est différente. Ce dont il est question ici, c'est de transformer une société en profondeur. Ce que je dis, c'est que nous ne savons assurément pas comment y arriver à courte échéance. C'est une tâche immense, et il faudra d'abord non seulement enrichir les connaissances politiques de la population mais aussi son économie et effectuer un grand nombre d'interventions d'administration publique.

Si l'on se donne ce but partout dans le monde où ces aspirations ont été exprimées, c'est une tâche que l'Occident n'est pas prêt à assumer. Il n'est pas question de réunir les capitaux nécessaires, ni quoi que ce soit d'autre. Si nous décidions d'essayer, nous nous livrerions à un acte d'impérialisme digne du XIXe siècle qui reviendrait vite nous hanter.

En un mot, cela ne signifie pas qu'il ne faille rien faire. Il y a beaucoup de choses que nous pouvons faire pour soulager la souffrance humaine dans le monde. Toutefois, lorsque nous disons que tous ces autres éléments sont le préalable à la paix, préparons-nous à attendre. Ceux qui réclament cela avec le plus d'enthousiasme sont souvent ceux qui se méfient des forces armées. Personnellement, je pense qu'il faudra attendre longtemps et qu'il vaut mieux s'armer de patience.

**Le sénateur Bolduc:** En 1993, vous écriviez dans un article que l'impératif central de la politique étrangère du Canada devrait être le maintien d'une relation de travail politique, amicale et, par conséquent, efficace au plan économique avec les États-Unis.

Pour de nombreuses raisons que vous donnez dans votre article, vous semblez favoriser un désengagement général par rapport à l'Europe, eu égard à la priorité géographique du Canada, c'est-à-dire l'Amérique du Nord. D'autre part, vous ne dites pas que vous sortiriez le Canada de l'OTAN.

**M. Stairs:** Je ne veux certainement pas prétendre que nous voudrions nous désengager des organismes multilatéraux de par le monde. Nous sommes de grands adhérents. Nous siégeons à toutes les tables. En général, c'est dans notre intérêt. Je ne soutiens pas que nous devrions nous retirer.

Pour ce qui est de cette observation précise, que le seul impératif de la politique étrangère du Canada soit le maintien d'une relation amicale avec les États-Unis, ce me semble être un fait empirique. La plupart de nos activités ailleurs dans le monde ne sont pas absolument essentielles à nos intérêts nationaux les plus vitaux. Nous pouvons choisir de nous y livrer ou non. Nous n'avons pas l'obligation de faire du maintien de la paix. Nous pouvons toujours dire non. Il y aura toujours un prix à payer pour avoir fait cela, et il peut y avoir certaines conséquences indirectes



However, one thing Canada must do, which is of vital national interest — Canadians would not allow you to do otherwise — is to maintain an amicable relationship with the United States. That is where the real hard interests lie. That is an imperative. The rest are not imperatives.

Having said that, that circumstance may be a ground for our actually taking quite positive initiatives in these other areas. We are lucky. We are one of the few states in the international community that can go out there to do good because we do not have countervailing pressures that prevent us from doing good. We might as well be constructive. We have those opportunities, in ways that, for example, Israel might not have. Israel has a hefty agenda without thinking about doing good in other parts of the world. Canada can do that, but it is a luxury.

The reason I am inclined to emphasize it in my writing from time to time is that there is a slight tendency in Canada to assume that we are doing these things abroad because we are holier than everybody else. I do not think we are holier than anyone else. We are the same as everybody else. We are a lot luckier than everybody else. We only have one set of imperatives. It has to do with dealing with the United States, and most of the time that is painless.

**Senator Bolduc:** There has been a tradition, under Pearson and others, since the end of the war, that because Canada is a trading country and as such we need a good international image, we do the things we do on the international stage. However, we do it in a modest way, as you said; for example, our armed forces are not large. I suspect that that is the reason we do these things.

**Mr. Stairs:** Yes.

**Senator Forrestall:** I would be interested in making sure that I know where both you gentlemen are, having been exposed to where you were over the last 10 or 15 years. While you have been tempted to redefine certain elements of this very fascinating study, you have really strayed too far.

For example, the 1994 defence white paper through to the 1997 work that was done. I am leading to this question: Should we have troops? What would have been the difference had we proceeded with the recommendations of the 1994 defence white paper?

Interestingly enough, last evening Major-General Lewis MacKenzie was a witness before this committee. He spoke very strongly of the need for Canada to find the wherewithal to mount a brigade. That would enable us to use a little bit of elbow at the NATO table, at least to the extent that we continue to be invited to meetings that deal with the well-being of Canadian armed force

qui auront un léger effet négatif sur notre intérêt au bout du compte.

Toutefois, s'il est une chose que le Canada doit faire, une chose qui est d'intérêt national vital — les Canadiens ne vous permettraient pas d'agir autrement — c'est bien de maintenir une relation amicale avec les États-Unis. C'est là que se joue notre intérêt le plus tangible. Voilà le véritable impératif. Les autres activités ne sont pas des impératifs.

Cela étant dit, cette situation justifie peut-être que nous prenions des initiatives plutôt positives dans ces autres secteurs. Nous avons de la chance. Nous sommes un des rares États de la communauté internationale qui peuvent faire oeuvre de bienfaisance à l'étranger parce que nous ne subissons pas de pressions contraires qui nous empêcheraient de faire oeuvre de bienfaisance. Autant être constructifs. Nous avons des occasions qui s'offrent à nous et qui, par exemple, ne peuvent pas s'offrir à Israël. Israël a un programme suffisamment lourd pour ne pas se contraindre également à penser à faire du bien dans d'autres parties du monde. Le Canada peut s'y employer, mais c'est un luxe.

Si je suis enclin à souligner cela dans mes écrits de temps en temps, c'est parce que nous avons légèrement tendance, au Canada, à supposer que nous faisons toutes ces choses à l'étranger parce que nous sommes plus purs que tous les autres. Je ne pense pas que nous soyons plus purs que qui que ce soit. Nous sommes parfaitement pareils aux autres. Nous avons un peu plus de chance que tous les autres. Nous n'avons qu'une seule série d'impératifs. Il s'agit de traiter avec les États-Unis et, la plupart du temps, cela se fait sans douleur.

**Le sénateur Bolduc:** Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, sous Pearson et sous d'autres premiers ministres, la tradition s'est établie de faire les choses que nous faisons sur la scène internationale, en prétextant du fait que le Canada est un pays commerçant et que nous avons donc besoin d'avoir une image internationale positive. Toutefois, comme vous le dites, nous faisons cela de façon modeste. Par exemple, l'effectif de nos forces armées n'est pas très imposant. Je soupçonne que c'est pour cela que nous faisons ces choses.

**M. Stairs:** Oui.

**Le sénateur Forrestall:** Je voudrais bien être sûr de savoir ce qu'est votre position, puisque je sais maintenant ce qu'elle a été au cours des 10 ou 15 dernières années. Vous avez bien été tenté de redéfinir certains éléments de cette fascinante étude, mais vous êtes allé un peu trop loin.

Par exemple, songeons à la période entre le Livre blanc sur la défense de 1994 et les travaux effectués en 1997. Je veux en arriver à cette question-ci: devrions-nous avoir une armée? Quelle aurait été la différence si nous avions suivi les recommandations du Livre blanc sur la défense de 1994?

Chose plutôt intéressante, le major-général Lewis MacKenzie a comparu hier soir devant votre comité. Il a parlé avec vigueur de la nécessité pour le Canada de trouver le moyen de constituer une brigade. Cela nous permettrait de jouer un peu du coude à la table de l'OTAN, du moins dans la mesure où nous continuons à être invités à des réunions qui portent sur le bien-être du personnel des

personnel, particularly if, in our case, they are a *recce* group and are going to be melded with the British. They will still be out in front of British, who are out in front of everybody else. It would be nice to be invited to the table where your future is being discussed, and we are not.

Had we proceeded with the white paper recommendations in 1994, what might you have said differently? In other words, is it too late to put the troops on the ground, to regain a place? We are not invited to participate in the discussions at the table, and that is very painful. Would it have made a significant difference in what you are saying now?

You are absolutely right. We have not the wherewithal to make a contribution that is meaningful, and to pretend that we do is a little sad. It makes me sad as a Canadian.

**Mr. Bercuson:** This country trades troops for influence, and has been doing so since the Boer War. As I constantly tell my classes in Canadian military history, Hitler was not about to get into a rowboat and come over here and do us any great harm. Our involvement in that war and in any other war in which we have been involved has been a matter of our determining where our interests lie, making contributions, in return for the enhancement, the enlargement, and the strengthening of our national interest. That is no less true today than it was then.

I have no doubt that would have more influence at the table today if we had more assets to bring to the table. However, it is not simply a matter of how many assets you can bring to the table today; it is an issue of the quality of those assets.

The revolution of military affairs is a revolution in the ability of armed force to command, control, communicate and bring intelligence to bear on the battle field. It is a digital revolution. It is a revolution in speed and a revolution in the application of battlefield information to the solving of battlefield problems. It is expensive. It is difficult to achieve without a highly educated military, a highly educated officer corps, in particular. Although our armed forces are making efforts in that regard, given the resources available to them, they are not keeping up.

There is only one major player in the world today, and that is the U.S. The armed forces of this country have as their aim interoperability with the United States. That is as it should be. We are not, for the most part, interoperable.

You could send many troops, if you had them, overseas to Bosnia or whatever, but what sort of contribution would they be making? Would they be contributing quality or quantity? Today, what is required is quality. For the most part, we do not have it because we cannot afford it.

**Senator Forrestall:** Are you suggesting that perhaps we should not bother to do it?

Forces armées canadiennes, surtout si, dans notre cas, il s'agit d'une section de reconnaissance qui va être fusionnée à des troupes britanniques. Ces soldats serviront quand même d'éclaireurs aux Britanniques, qui servent eux-mêmes d'éclaireurs à tous les autres. Il serait agréable d'être invités à la table où l'on discute de notre avenir, mais nous ne le sommes pas.

Si nous avons donné suite aux recommandations du Livre blanc en 1994, que nous auriez-vous dit de différent? Autrement dit, est-il trop tard pour envoyer des militaires sur le terrain? Nous n'avons pas été invités à participer aux discussions et c'est très difficile à accepter. Si nous l'avions été, ce que vous dites maintenant serait-il différent?

Vous avez tout à fait raison. Nous ne sommes pas en mesure de faire une contribution significative et c'est un peu triste de notre part de prétendre que nous le faisons. Cela m'attriste comme Canadien.

**M. Bercuson:** Le Canada échange des militaires pour de l'influence et il le fait depuis la Guerre des Boers. Comme je le signale toujours à mes étudiants en histoire militaire du Canada, Hitler n'allait certainement pas monter à bord d'une chaloupe pour venir nous faire beaucoup de tort. Si nous avons décidé de participer à la Seconde Guerre mondiale et à d'autres guerres, c'est parce que nous avons considéré que c'était dans notre intérêt pour la mise en valeur et le renforcement de notre pays. C'est encore vrai aujourd'hui.

Je suis convaincu que nous aurions plus d'influence à la table aujourd'hui si nous avions davantage à offrir. Cependant, il ne s'agit pas simplement de savoir ce que vous pouvez offrir, mais aussi quelle est la qualité de ce que vous offrez.

La révolution des affaires militaires représente une révolution dans la capacité d'une force armée de commander, de contrôler, de communiquer et d'exercer une influence sur le champ de bataille. C'est une révolution numérique. C'est une révolution sur le plan de la vitesse et de l'application de renseignements à la solution des problèmes sur le champ de bataille. C'est une révolution qui coûte cher. C'est difficile d'apporter de tels changements sans des soldats bien formés et surtout sans un groupe d'officiers hautement qualifiés. Nos forces armées essaient d'apporter les changements voulus compte tenu des ressources à leur disposition, mais elles ne suffisent pas à la tâche.

Il n'y a qu'une seule force militaire importante dans le monde à l'heure actuelle, les États-Unis. L'objectif des forces armées au Canada consiste à atteindre l'interopérabilité avec les forces américaines. C'est ce qu'elles doivent faire. De façon générale, cette interopérabilité n'existe pas encore.

Nous pourrions envoyer en Bosnie ou ailleurs un grand nombre de militaires, si nous en avons, mais que pourraient-ils faire? Qu'apporteraient-ils sur le plan de la qualité ou de la quantité? Ce qu'il faut aujourd'hui, c'est une contribution de qualité. Nous ne pouvons pas faire cette contribution parce que nous n'en avons pas les moyens.

**Le sénateur Forrestall:** Voulez-vous dire que nous devrions peut-être simplement nous abstenir?



**Mr. Bercuson:** If you look at the current contribution, where we are sending a reconnaissance squadron, we happen to be in a fortunate position that one particular squadron in one particular regiment in one particular brigade group — which happens to be a very well trained brigade group — has been training on this new piece of kit for some time now. They know how to use it, and it is a very good piece of kit.

However, if you were to look at the rest of the army's capability in this regard, you would not see anything of the equal of that for the most part. Some of the units are getting some of the new kit, but it is taking time to integrate. You must train on it and learn how to use it.

In essence, we are contributing because we bought the equipment. We have trained the troops and they will perform an important role. However, to send general purpose troops to an area where general purpose troops are not required, what would be the purpose of doing that?

**Senator Forrestall:** It would be counterproductive if we sent them over. General MacKenzie said last night that it is important how long the men who are using the rifle have known one another.

**Mr. Bercuson:** We could go on and on here. We have tasked our soldiers to death. The matter in which this particular deployment was carried out did not give people enough time to get their family affairs in order, those who were heading overseas and so on, and this is the result of having too small a force.

**Senator Grafstein:** I do have the advantage of having read both these gentlemen in their written form.

I want to bring your attention to a raging debate, which both of you have touched on, that is occurring in the United States. It is the debate about NATO and about American foreign policy that those of us who were in Quebec City at the Canada-U.S. interparliamentary exchange were able to witness. We were watching the Americans debate *in camera* the issues of NATO and the issue as it relates to Kosovo and the issues of foreign policy.

It struck me that the debate was clarified by Henry Kissinger not too recently, where he said that now that NATO is in Kosovo it must win to maintain a stable force in the world beyond. That is his concept of *realpolitik*. On the other hand, Mr. Kissinger said that the United States is torn between realists and moralists, between those who are concerned with their real interests and their sentiment and that, in effect, the Kosovo issue is more of sentiment than it is of real interests, and that therefore, having got there the way they did, they had no choice, in effect, but to resolve the issue and defeat Mr. Milosevic.

Apply that principle to Canada. We have been fellow travellers here. We have played at the military game; we are members of NATO. Yesterday we were told that we were the fourth largest contributor to the air bombings; nevertheless, you say we are not a major player. We are a major player in this effort.

**M. Bercuson:** Dans le cas de la contribution actuelle d'un escadron de reconnaissance, nous avons de la chance parce que cet escadron fait partie d'un régiment particulier dans un groupe de brigade particulier, qui est un groupe de brigade très bien entraîné, et il s'entraîne avec une nouvelle pièce d'équipement depuis déjà quelque temps. Il sait comment s'en servir et c'est une très bonne pièce d'équipement.

Cependant, la plus grande partie de l'armée n'a pas la même capacité. Certaines des unités reçoivent le nouvel équipement, mais il faut du temps pour l'intégrer. Les militaires doivent s'entraîner et apprendre comment s'en servir.

Nous contribuons donc essentiellement parce que nous avons acheté le matériel. Nous avons entraîné des militaires qui vont jouer un rôle important. Cependant, à quoi cela servirait-il d'envoyer des militaires polyvalents dans un secteur où l'on n'a pas besoin d'eux?

**Le sénateur Forrestall:** Il serait inefficace d'envoyer des unités polyvalentes. Le général MacKenzie a dit hier qu'il importe que ceux qui utilisent le fusil se connaissent depuis un certain temps.

**M. Bercuson:** Nous pourrions en discuter longtemps. Nous avons trop confié de missions à nos militaires. À cause de la façon dont ce déploiement a eu lieu, nos militaires n'ont pas eu suffisamment de temps pour mettre de l'ordre dans leurs affaires familiales avant leur départ et c'est justement parce que nos forces sont trop petites.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai l'avantage d'avoir déjà lu les écrits de nos deux témoins.

Je voudrais attirer votre attention sur le débat animé qui a lieu aux États-Unis ces temps-ci et dont vous avez tous deux parlé. Je veux parler du débat sur l'OTAN et la politique étrangère des États-Unis dont nous avons été témoins à Québec lors de l'échange interparlementaire canado-américain. Nous avons vu les Américains discuter à huis clos de l'OTAN, de la situation au Kosovo et de la politique étrangère en général.

Il me semble que c'est Henry Kissinger il y a déjà quelque temps qui a vraiment fait le point sur ce débat en disant que, maintenant que l'OTAN est au Kosovo, elle doit en sortir victorieuse pour avoir une force stable dans le reste du monde. C'est ainsi qu'il entrevoit la *realpolitik*. D'autre part, M. Kissinger a dit que les États-Unis sont partagés entre les réalistes et les moralistes, c'est-à-dire entre ceux qui se préoccupent avant tout de leurs intérêts réels et ceux qui sont motivés par leurs sentiments et que la question du Kosovo tient davantage aux sentiments qu'aux intérêts réels et que, vu la façon dont les choses se sont passées, les États-Unis n'ont pas le choix et doivent régler définitivement la question et défaire M. Milosevic.

Nous pouvons appliquer le même principe au Canada. Nous avons procédé de la même façon. Nous avons joué au jeu militaire parce que nous sommes membres de l'OTAN. Hier, on nous a dit que la contribution du Canada au bombardement aérien nous plaçait au quatrième rang des pays de l'OTAN, mais vous dites

Where should we end up? We have danced at both weddings. We believe we are moralists through CIDA and NGOs. We have been staunch members of NATO, yet at the same time we have emasculated our contribution to NATO. That has been a national acceptance. There is a consensus in Canada, all governments, all parties in Canada have agreed that we should emasculate our military contribution to NATO, which we have done.

What school should we be attending? Should we attend the realist school and be very realistic about our means, withdraw essentially and still play the softer game of participating but really not contributing? Redefine for us our national interest as it relates to NATO.

**Mr. Stairs:** You are asking one of the most difficult and perpetual questions of international politics. This is an issue that is on the agenda just now, but it has been debated by philosophers and academics and politicians and diplomats for hundreds and hundreds of years.

This is a particularly difficult one. If you look at how people are responding to it in Canada, the people you would expect to be in one position are in fact in another. The NGO community, for example, tends often to be the belligerent ones. The hard-nosed realists, the traditional analysts of foreign policy and defence policy, tend often to have the most reservations, although there are people who cross the lines. That is simply a reflection of a very difficult, not to say existential problem.

What are Canada's immediate interests? Fundamentally, they are in supporting with moderate means our allies in this enterprise. That is a national interest. If we let the Americans and the British and others down, we will, in the long haul, probably pay for that. It may also be in the government's interest politically, for the moral reasons that will drive a lot of public input into this sort of debate.

I have two problems with the moral approach to the foreign policy. One problem is that it can lead to a lot of killing. One of the concerns that I would have with NATO having its appetite wetted for this type of operation is that it could lead, in the end, to some pretty nasty behaviour. The Crusades, in the Middle Ages, were fought for a moral cause and led to very bestial activity. I am not entirely sure that, in the end, it is the moral thing to do, if you start from a purely moral premise. That is an academic observation.

For me, where, as the military say, "the rubber hits the road" is when you ask the question: Are we prepared to place any Canadian uniformed citizen in harm's way in the certain knowledge that some will die in support of this campaign? I have a problem with that. I know that we have an army of volunteers, but I find it a little difficult, unless you can show me some substantial national interest, to think of myself in the cabinet room making a decision to send Canadians abroad in the certain

que nous ne sommes pas l'un des joueurs importants. Pourtant, nous avons joué un rôle important sur ce plan.

Que devrions-nous faire à la fin du compte? Nous avons joué sur les deux tableaux. Nous croyons être des moralistes à cause de notre activité par l'entremise de l'ACDI et d'ONG. Nous avons appuyé fermement l'OTAN, même si nous avons réduit de façon marquée notre contribution à l'OTAN. C'est une chose que l'ensemble du pays a accepté. Tous les gouvernements et tous les partis au Canada ont décidé que nous devons réduire notre contribution militaire à l'OTAN et nous l'avons fait.

Quelle école de pensée devrions-nous appuyer? Devrions-nous appuyer les réalistes et envisager de façon très réaliste les moyens à notre disposition, nous retirer sur le plan militaire et continuer à participer sans contribuer réellement? Pouvez-vous redéfinir pour nous quel est l'intérêt national du Canada relativement à l'OTAN?

**M. Stairs:** Vous posez là l'une des questions les plus difficiles qui reviennent constamment sur le tapis en politique internationale. C'est une question d'actualité maintenant, mais elle a été débattue par les philosophes, les universitaires, les hommes politiques et les diplomates pendant des siècles.

C'est une question particulièrement difficile. Les gens au Canada qu'on pourrait s'attendre à voir prendre une position prennent la position contraire dans ce cas-ci. Par exemple, les ONG ont souvent tendance à être les plus belliqueux. Les réalistes, ceux qui analysent de façon traditionnelle la politique étrangère et la politique en matière de défense, ont souvent tendance à être plus modérés même s'il y en a qui vont plus loin que les autres. C'est parce que le problème est très difficile, pour ne pas dire existentiel.

Qu'est-ce qui est dans l'intérêt immédiat du Canada? Essentiellement, c'est dans notre intérêt d'appuyer nos alliés dans cette entreprise grâce à une contribution modérée. C'est dans notre intérêt national. Si nous laissons tomber les Américains, les Britanniques et les autres nations, nous en paierons probablement le prix plus tard. C'est peut-être aussi dans l'intérêt politique du gouvernement à cause des aspects moraux du débat.

J'ai deux objections à la conception moraliste de la politique étrangère. D'abord, cela peut mener à beaucoup de pertes de vie. Une chose que je crains, c'est que si l'OTAN prend goût à ce type d'opération, cela pourrait donner lieu plus tard à des comportements tout à fait répréhensibles. Au Moyen Âge, les croisades avaient un objectif hautement moral, mais elles ont mené à des activités horribles. Si vous vous basez uniquement sur le point de vue moral, je ne suis pas vraiment certain que cette façon de faire soit la plus appropriée sur le plan moral. Il s'agit d'une observation purement spéculative.

Ce qui importe vraiment, selon moi, c'est la réponse à la question suivante: sommes-nous disposés, pour appuyer cette campagne, à envoyer à leur mort des citoyens canadiens en uniforme? J'ai de la difficulté avec ça. Je sais que notre armée est composée de volontaires mais il me semble difficile, à moins que l'on ne puisse me montrer qu'il y va très clairement de notre intérêt national, à m'imaginer être dans la salle du cabinet en train de prendre la décision d'envoyer des Canadiens à l'étranger en



knowledge that some of them will die if they go in on the ground in the prosecution of this cause in the Balkans.

My position on this is very unpopular and not widely shared. Like everyone else, I am horrified by what Milosevic's regime is doing. On the other hand, this is a recurrent problem in the Balkans. It is not entirely clear to me that Canadians should lay down their lives to stop them from perpetuating this yet again, unless you can show me some other substantial interest.

I know am waffling, but I am waffling because it is a difficult existential question. It is the ultimate political question. Thank God it is the cabinet that must make the final decision and not academics. That is where I start to hesitate.

On the surface I am drawn; we must stop this monster. However, if you tell me that it is a monster only within Yugoslavia and if we talk about the history of Yugoslavia — that this has been occurring for a very long time; we were drawn into it in the First World War — I have a little bit of difficulty with killing Canadians to clean that up. It bothers me in particular when the most enthusiastic desire to kill is expressed by organizations whose people may not do any dying.

I find this to be a very difficult issue — as do you — and that is the best I can give you by way of an answer.

**Mr. Bercuson:** First of all, let me comment on that one statistic that you were given about us making the fourth largest contribution. I have heard all kinds of numbers from people over at DND about the size of our contribution. What we must remember is that this is essentially an American air operation. They have the aircraft, they have the technology. The British are participating. From thereon in, everybody is token.

We have precision guided munitions capabilities on these CF-18s and the Dutch do not on their aircraft — which is a fact — and it is Dutch aircraft that escort Canadian bombers to their targets, are the Dutch one of the larger contributors or are they not? They are not doing too much bombing. The fact is that our contribution in a 600-plus force over, our 18 aircraft — which means six on the flight line at any given time — is minimal.

The second point is that — and I will not weasel out of this by saying that I am a historian and not a political scientist. I do not world look at the world in these categories of morality and realism. History shows consistently that those tyrants who begin by killing their own people usually end up killing someone else. You cannot make a distinction between morality and national interest. Did we fight Hitler because it was a moral cause or because it was a matter of national interest? I do not know where you draw the line in that particular campaign.

**Senator Grafstein:** Kissinger would say, in response to that, that he would be prepared to risk his national interest on a balance of power structure as opposed to a humanitarian set of principles;

sachant très bien que certains d'entre eux vont mourir s'ils vont défendre cette cause sur le terrain dans les Balkans.

Ma position sur cette question est très impopulaire. Comme tout le monde, je suis horrifié par les agissements du régime Milosevic. Par contre, il s'agit là d'un problème qui n'est pas nouveau dans les Balkans. Je ne comprends pas très bien pourquoi des Canadiens devraient risquer leur vie pour mettre un terme à la situation, à moins que l'on ne puisse me faire valoir une autre raison importante.

Je tergiverse et je le sais, mais c'est parce qu'il s'agit d'une question existentielle difficile. C'est la plus cruciale des questions politiques. Heureusement qu'il revient aux membres du cabinet de trancher et non pas aux universitaires. Pour ma part, à un moment donné, je me mets à hésiter.

À première vue, j'ai tendance à dire que nous devons arrêter ce monstre. Mais se peut-il qu'un tel monstre n'existe qu'en Yougoslavie? Lorsque je pense à l'histoire de la Yougoslavie, au fait que ces troubles durent depuis très longtemps et nous ont même entraînés dans la Première Guerre mondiale, je vois difficilement la justification de tuer des Canadiens. Je suis d'autant plus troublé que la plupart des organisations qui se disent prêtes à sacrifier des vies sont surtout prêtes à sacrifier celles des autres.

Me voici donc devant une question extrêmement difficile — tout autant pour vous que pour moi — et c'est ce que j'ai à vous donner de mieux comme réponse.

**M. Bercuson:** Tout d'abord, un commentaire au sujet d'une donnée statistique que vous citez et selon laquelle notre participation serait la quatrième en importance. Les gens du ministère de la Défense m'ont cité toutes sortes de chiffres à ce sujet. Il faut toutefois retenir qu'il s'agit essentiellement d'une opération aérienne américaine. Les Américains ont les avions et ils ont la technologie. Les Britanniques participent. Tout le reste est symbolique.

Nos CF-18 peuvent lancer des missiles guidés, ce qui n'est pas le cas des appareils néerlandais, et ce sont des appareils néerlandais qui escortent les bombardiers canadiens vers leurs cibles. Devons-nous nous demander si les Néerlandais sont parmi les participants les plus importants? Leur participation aux bombardements est certainement faible. Notre apport de 18 appareils sur une flotte qui en compte plus de 600 est minime, d'autant plus que nous n'en faisons voler que six à la fois.

Pour ce qui est de ma deuxième observation, je ne vais pas tenter de m'esquiver en disant que je suis historien et non pas politologue. Dans ma vision du monde, il n'est pas question de renvoyer dos à dos morale et réalisme. L'histoire nous enseigne que les tyrans qui commencent par tuer leur propre peuple finissent souvent par tuer quelqu'un d'autre. Il n'est pas possible d'établir une distinction entre la morale et l'intérêt national. Avons-nous combattu Hitler parce que la morale nous dictait de le faire ou l'avons-nous fait par intérêt national? Je ne saurais exactement comment trancher dans ce cas.

**Le sénateur Grafstein:** Kissinger répondrait à cela qu'il serait prêt à risquer l'intérêt national pour assurer un équilibre des forces plutôt que de le faire au nom d'un ensemble de principes

that, in effect, what you are referring to is a balance of power structure, about which current thinking has said to move away from.

**Mr. Bercuson:** We have moved away from it.

**Senator Grafstein:** That would be the short answer. Having said that, maybe you can conclude, because I want to talk about something else.

**Mr. Bercuson:** I want to answer your third question about where our national interest lies. To me, the national interest is very clear. We cannot go it alone, so our national interest lies in staying with the team. It would be nice if the team stays together. NATO, 10 years from now, will not look anything like it does today. I see the United States moving farther down the road of unilateralism and farther away from multilateralism as multilateralism constrains the Americans more in the achievement of their own national objectives.

I also happen to believe that, when push comes to shove, the national objectives of this country more or less mirror those of the Americans. The farther we get from our shores, the closer the interests of the United States and Canada converge, when it comes to questions of the future of Southeast Asia and the future of China and so forth. We may argue a lot with the Americans about salmon, and shingles, and magazines, and that is fine. However, when it comes to the free flow of ideas, free trade in Asia, democracy, our ideas and the Americans are virtually the same.

**Senator Grafstein:** If in fact that is the case — and this committee is looking at the future role of NATO and Canada's participation in it — if in fact we are concerned with the United States being an errant, unilateral player, should not we adopt Jonathan Swift's version of the Lilliputians? In other words, should our interest be multilateral? I thought that this one of our architectonic principles was to contain the United States through as many multilateral strings as we can so that it does not excessively use its power in a way that is not consistent, according to some of us, with international norms.

**Mr. Bercuson:** This is something that Professor Stairs and I may disagree with. I do not think that policy has ever worked. He has studied the Korean War from a diplomatic perspective. I have studied the Korean War from a military perspective. I do not think we have ever constrained the Americans. We have wasted a lot of effort trying to do that.

Our best efforts are trying to work with the Americans from the perspective of helpful partner, making those contributions we can in those niche areas where we can make them in order to buy some influence in Washington. It hurts Canadian pride to think that that may be our future. I cannot see any alternative to that.

Also, to try to create alliances with the Hungarians and the Polish and so on when, as Professor Stairs say — and I entirely agree with him — first, last and always, we really only do have one interest when it comes to outside our borders, and that is the

humanitaires. Vous parlez en effet d'équilibre des forces, et il s'agit d'une notion que l'on est en train de délaisser à l'heure actuelle.

**M. Bercuson:** Nous nous en sommes distancés.

**Le sénateur Grafstein:** Après cette brève réponse, pourriez-vous abréger, étant donné que j'aimerais parler d'autre chose.

**M. Bercuson:** J'aimerais répondre à votre troisième question, au sujet de notre intérêt national. Selon moi, notre intérêt national est très clair. Nous ne pouvons faire cavalier seul, de sorte que notre intérêt national consiste à faire partie d'une équipe. Et il serait souhaitable que l'équipe reste unie. Dans dix ans, l'OTAN ne ressemblera pas du tout à ce qu'elle est aujourd'hui. Je crois que les États-Unis auront une perspective de plus en plus unilatéraliste et de moins en moins multilatéraliste, étant donné que le multilatéralisme limite davantage les Américains dans la réalisation des objectifs nationaux qui leur sont propres.

Je crois par ailleurs que, en définitive, les objectifs nationaux du Canada sont plus ou moins le reflet de ceux des Américains. Plus nous nous éloignons de nos côtes, plus les intérêts des États-Unis et du Canada convergent, pour des questions comme celles de l'avenir de l'Asie du Sud-Est et de l'avenir de la Chine, et cetera. Nous discutons beaucoup avec les Américains de saumon, de bardeaux de cèdre et de magazines et c'est bien normal mais, lorsqu'il est question de libre circulation des idées, de libre-échange en Asie, de démocratie, nos idées sont pratiquement identiques à celles des Américains.

**Le sénateur Grafstein:** Si tel est le cas — et je signale que notre comité se penche sur le rôle futur de l'OTAN et la participation future du Canada — et si nous nous inquiétons du rôle de cavalier seul et d'intervenant unilatéral des États-Unis, ne devrions-nous pas adopter l'approche des Lilliputiens de Jonathan Swift? Autrement dit, notre intérêt devrait-il être multilatéral? Je croyais en effet que l'un de nos grands principes de base consistait à contenir les États-Unis en les ficelant par un aussi grand nombre possible de liens multilatéraux de manière à ce qu'ils ne puissent abuser de leur pouvoir d'une manière qui s'écarte, selon certains, des normes internationales.

**M. Bercuson:** Il se peut que M. Stairs et moi-même ne soyons pas d'accord sur cet aspect. D'après moi, cette politique n'a jamais fonctionné. M. Stairs a étudié la guerre de Corée dans la perspective diplomatique et, pour ma part, je l'ai étudiée dans une perspective militaire. Je ne crois pas que nous ayons jamais limité les Américains. Nous avons cependant déployé beaucoup d'énergie à tenter de le faire.

Ce que nous avons à faire de mieux, c'est de tenter de collaborer avec les Américains en jouant le rôle du partenaire constructif, en nous efforçant de cibler nos apports de manière à obtenir quelque influence à Washington. Il se peut qu'une telle perspective d'avenir blesse notre fierté de Canadiens, mais je ne vois aucune autre possibilité.

Également, tenter de créer des alliances avec les Hongrois et les Polonais, et cetera., alors que, comme l'a dit M. Stairs — avec qui je suis tout à fait d'accord — nous n'avons, en toute circonstance, qu'un seul intérêt à l'extérieur de nos frontières, à savoir les



United States of America and good relations with them, is just foolishness.

**Senator Grafstein:** You then would discard the whole notion of Europe, the European players.

**Mr. Bercuson:** I do not discard the notion. I know where Europe ought to be. In Canada's list of priorities of whose interests we need to serve, in serving our own interest we need to serve American interests before we serve European interests.

**Senator Stollery:** I have noticed that for the last few years our population is growing at a much greater rate than is the American one. At what point will that be noticed?

**Mr. Bercuson:** It is being noticed by the Americans in a way that we do not find particularly comfortable. As the Americans look at the growth of our population, the growth of our gross domestic product, the growth of our ability to shoulder more of a burden internationally in military operations and see that we are not doing it, they are becoming more and more impatient with us. This impatience is being seen in a variety of ways that I am sure you are aware of.

**Senator Stollery:** I thought of it in a narrower way, that is — without being melodramatic — that your war-like potential goes up directly proportionate to your population. At what point does that arithmetic come into the equation?

Canada is a more powerful military country today than it has ever been in its history because it has 31 million people. If we put our minds to it, we should be able to be more powerful than we are. I am not suggesting for a moment that we would take on the United States or that there is any interest in us taking on the United States, however, in that context, traditionally that is how it has been seen.

**Mr. Bercuson:** With great respect, I must disagree with you. You are bringing a 19th century steam-engine-factory notion to the concept of military power. If you look around the world, what you will see are shrinking but more powerful militaries because of changes in military technology.

Probably the best example I could bring would be the changes that are being carried out today in China by the People's Liberation Army, its air force and navy, which is downsizing considerably from what it was several years ago but is replacing quantity with quality. We have seen some of the results of that in the last two weeks regarding the espionage scandal.

Numbers simply do not cut it. It is what you have, how advanced it is, and your ability to use it knowledgeably.

**Senator Stollery:** I was really thinking of the low-tech campaigns, which have been the kind of campaigns we have seen — apart from Iraq — in the last 10 conflicts. Vietnam was low-tech. Somalia was low-tech. Kosovo is low-tech. On the

États-Unis d'Amérique et les bonnes relations que nous devons entretenir avec eux, n'est que de la folie.

**Le sénateur Grafstein:** Ainsi, vous feriez complètement abstraction de l'Europe, des intervenants européens.

**M. Bercuson:** Je n'en fais pas abstraction. Je sais où l'Europe doit se situer. Lorsque vient le moment pour le Canada de décider en ordre de priorité quels sont les intérêts que nous devons servir, il ressort, que pour servir nos intérêts nous devons servir les intérêts américains avant de servir ceux de l'Europe.

**Le sénateur Stollery:** J'ai constaté que notre population croît beaucoup plus rapidement que celle des États-Unis depuis quelques années. Quand va-t-on s'en rendre compte?

**M. Bercuson:** Les Américains s'en rendent compte, d'une manière qui n'est pas particulièrement confortable pour nous. Les Américains voient croître notre population, et voit croître notre produit intérieur brut, notre capacité d'assumer un plus lourd fardeau dans les opérations militaires internationales et, constatant que nous ne le faisons pas, ils deviennent de plus en plus impatients. Leur impatience se manifeste de diverses façons et je crois bien que vous en êtes conscients.

**Le sénateur Stollery:** J'y pensais dans une perspective plus étroite, à savoir — sans vouloir être mélodramatique — que le potentiel guerrier d'un pays augmente d'une façon directement proportionnelle à sa population. À quel point cet élément entre-t-il dans l'équation?

Le Canada est un pays plus puissant aujourd'hui sur le plan militaire qu'il l'a jamais été dans son histoire à cause de sa population de 31 millions. Si nous le voulions vraiment, nous devrions pouvoir devenir plus puissants que nous le sommes. Je ne suggère pas un instant que nous nous mesurions aux États-Unis ou qu'il y a un intérêt à le faire, mais dans ce contexte, c'est toujours ainsi qu'on nous a perçus.

**M. Bercuson:** Sauf le respect que je vous dois, je ne suis pas d'accord avec vous. Vous ressortez une notion du concept de la puissance militaire qui remonte au XIX<sup>e</sup> siècle, soit celui de la fabrique de machines à vapeur. Si vous regardez ce qui se passe dans le monde, vous verrez des puissances militaires plus importantes mais aux effectifs réduits, à cause de l'évolution de la technologie militaire.

Le meilleur exemple que je pourrais vous donner est probablement celui des changements qu'on apporte actuellement dans l'Armée de libération populaire de la Chine, où l'on est en train de réduire considérablement les effectifs de l'aviation et de la marine, par rapport à ce qu'ils étaient il y a plusieurs années, mais on y remplace la quantité par la qualité. Nous avons vu certains résultats de cette tactique ces deux dernières semaines dans l'affaire du scandale d'espionnage.

Les effectifs n'ont tout simplement plus la même importance. Ce qui compte, c'est ce qu'on a, l'avancement de notre technologie, et notre capacité de l'utiliser comme il se doit.

**Le sénateur Stollery:** Je pensais vraiment aux campagnes où l'on utilise une technologie rudimentaire, car c'est le type de campagne que nous avons vue — sauf en Irak — au cours des dix derniers conflits. Ceux du Vietnam, de la Somalie et du

ground, they are trying to make it high-tech, and everyone is questioning whether that is working.

**The Chairman:** In Professor Stairs' answer to Senator Grafstein's very difficult question, he indicated that he was happy not to be in the cabinet room participating in making a decision. It occurred to me that perhaps one reason he would rather not be involved is that, although there would be moral appeal for Canada to participate in situations such as Yugoslavia, Kosovo, he doubts whether, in the end, after a major operation, we would indeed fail to clean up the situation. We might be able to impose a temporary peace, or we might be able to propose a long-term peace provided we are willing to put soldiers in for several generations, or even two or three centuries, in the type of situation that prevails in that part of the Balkans.

That raises the question of the desirability of an enlargement, an extension of NATO. We may be putting ourselves into a situation that will entail a series of Yugoslavia-type problems

**Mr. Stairs:** In essence, you have extrapolated my argument, such as it is, very well. At some stage, if we get some agreement from Milosevic, I can imagine that NATO troops will move into Kosovo and stay put, that there will be some restoration of Albanian Kosovars to their homes and some reconstruction of those homes and other facilities by western powers and so forth. However, the troops will have to stay there for a very long time and they must do it in a way that will persuade all the players that they are prepared to stay there for a very long time.

In terms of a time commitment, if you were to ask me what can we do to engender the conditions that would eventually allow us to leave without fear that tribal massacres would again break out, I would say probably for at least two generations and maybe three.

If you were to ask me which department of government I would want to control after the interior ministry, it would be the department of education. The problems here are largely problems of political socialization. They are very deeply rooted. Those socialization processes have occurred for a very long periods. Until you can get at the process that controls the way young people start to think as they grow up, you will not change the reality.

If one really takes seriously the question that you have put to me seriously, then we must be there for a very long time, and we must be there very intrusively, just as we are now in Bosnia. Bosnia has become now a multinational protectorate. Nobody trusts the Bosnians to run anything. We will be in the same boat here. I do not think this is a short-term enterprise at all.

When we went into Haiti there were discussions in the U.S. that this would be a three-month operation. This is absurd. We went into Somalia, encountered a little bit of hostility and we went running. None of these issues is simple. None of them can be dealt with in months or a couple of years, if you are serious about

Kosovo utilisaient une technologie rudimentaire. On essaie d'introduire la haute technologie dans les campagnes terrestres, mais tout le monde se demande si cela fonctionne.

**Le président:** Dans sa réponse à la question très difficile du sénateur Grafstein, M. Stairs a indiqué qu'il était heureux de ne pas participer à la prise de décisions au Conseil des ministres. J'ai pensé que l'une des raisons pour lesquelles il préférerait ne pas avoir à participer était peut-être qu'en dépit de l'attrait moral que présente pour le Canada la participation à des conflits comme celui de la Yougoslavie, et plus précisément du Kosovo, il doute qu'en fin de compte, après une opération majeure, nous réussirions en fin de compte à rétablir la situation. Nous parviendrions peut-être à imposer une paix temporaire, ou nous pourrions peut-être proposer une paix à long terme à condition d'être prêts à y envoyer des soldats pendant plusieurs générations, ou même pendant deux ou trois siècles, dans le type de situation qui existe dans cette région des Balkans.

Cela nous amène à nous demander s'il est souhaitable d'élargir ou d'étendre l'OTAN. Nous nous placerions peut-être ainsi dans une situation qui entraînera une série de problèmes comme celui que présente la Yougoslavie.

**M. Stairs:** Essentiellement, vous avez extrapolé à partir de mon argument, et vous l'avez très bien fait. À un moment donné, si nous obtenons un accord de Milosevic, je peux envisager que des troupes de l'OTAN se rendront au Kosovo et y resteront, qu'on permettra ainsi à des Kosovars albanais de rentrer chez eux, que des puissances occidentales reconstruiront un certain nombre de maisons et d'installations, par exemple. Cependant, les troupes devront rester là très longtemps et il faudra convaincre toutes les parties en cause qu'elles sont prêtes à y rester très longtemps.

Pour ce qui est de la durée de l'engagement, si vous me demandiez ce que nous pouvons faire pour établir les conditions qui nous permettraient un jour de repartir sans craindre que les massacres tribaux reprennent, je dirais que l'engagement devrait probablement être d'au moins deux générations et peut-être trois.

Si vous me demandiez quel ministère je voudrais contrôler après le ministère de l'Intérieur, ce serait le ministère de l'Éducation. Les problèmes sont principalement des problèmes de socialisation politique. Ils sont très profondément enracinés. Ces processus de socialisation se sont déroulés sur de très longues périodes. Tant qu'on ne modifiera pas le processus qui contrôle la façon dont les jeunes pensent à l'approche de l'âge adulte, on ne changera pas la réalité.

Si l'on prend très à coeur la question que vous m'avez posée, il faudrait être là très longtemps et de façon très envahissante, comme c'est maintenant le cas en Bosnie. La Bosnie est maintenant devenue un protectorat multinational. Personne ne croit les Bosniaques capables de s'occuper eux-mêmes de leurs affaires. Il en ira de même dans ce cas-ci. Je ne crois pas que ce soit une entreprise à court terme.

Lorsque nous sommes allés en Haïti, nous avons négocié avec les États-Unis pour qu'il s'agisse d'une opération de trois mois. C'est absurde. Nous sommes allés en Somalie, nous avons été confrontés à un peu d'hostilité et nous sommes revenus à la course. Aucune de ces questions n'est simple. Aucune ne peut être



discovering the underlying causes, which is what I hear in the rhetoric of many western powers at the moment.

**Senator Di Nino:** I would like to shift the focus away from the situation in Kosovo. A lot of emotion is involved in that topic, and it clouds the picture on the kinds of things that we are trying to arrive at.

Professor Bercuson made a comment that will be the focus of my two or three questions.

If I understood you correctly, you said that within 10 years NATO would likely be the U.S. and anybody that wants to go along with that. Am I representing your thoughts correctly here?

**Mr. Bercuson:** Yes, with regard to NATO as a military organization. NATO as a political organization will remain the same probably. Their current military structure will not remain.

**Senator Di Nino:** Can NATO have a future without a military component?

**Mr. Bercuson:** That is a good question. With the onset of the OSCE and other discussions occurring in Europe with European security organizations, it may well be. I see European powers increasingly identifying European interests from their own perspectives and the United States identifying interests from its own perspective, and not as great a confluence as we have seen over the last four or five decades, especially during the Cold War.

The recent American experience in Iraq, for example, where they tried to reconstruct a multilateral coalition to act against President Hussein, has considerably soured the United States on multilateralism. One can argue — as Americans do among themselves — about whether multilateralism is a good or bad policy, but clearly, given what is occurring right now, the Americans abandoned multilateralism. They have NATO to go with them. However, what choice does NATO have except to go along with the Americans, who provide much of the punch for NATO?

Will that happen down the road? The Greeks apparently do not want to be in on this operation, the Italians are lukewarm about it. Who knows how the other new central European members feel about this operation? It may hold together now because they are in it, but what about the next time?

When I look down the road, I see a United States that is more likely to act on its own militarily with whomever goes along with it. The British will always go along with them, for very good reasons. The question is: Who will we go along with?

**Senator Di Nino:** What will the Germans and the French do then? Do you foresee a European association, both political and military?

**Mr. Bercuson:** Yes, I do. The French and the Germans are already drawing closer together militarily. They are doing that with the construction of mixed brigades, in terms of ground

réglée en quelques mois ou en quelques années si l'on veut vraiment découvrir les causes profondes des problèmes, ce qui, à l'heure actuelle, correspond à ce que semblent dire bon nombre de puissances occidentales.

**Le sénateur Di Nino:** Permettez-moi de m'écarter de la situation du Kosovo. C'est un sujet qui soulève beaucoup d'émotions, des émotions qui embrouillent nos objectifs.

Mes deux ou trois prochaines questions porteront sur une observation de M. Bercuson.

Si je vous ai bien compris, vous avez dit que d'ici 10 ans, il est fort probable que les États-Unis et leurs alliés domineront l'OTAN. Est-ce bien ce que vous avez dit?

**M. Bercuson:** Oui, c'est vrai pour ce qui est de l'organisation militaire de l'OTAN. À titre d'organisme politique, l'OTAN demeurera probablement telle qu'elle est. Ce qui changera, c'est sa structure militaire actuelle.

**Le sénateur Di Nino:** L'OTAN pourra-t-elle survivre sans une composante militaire?

**M. Bercuson:** Voilà une bonne question. Ce serait peut-être possible grâce à la création de l'OSCE et compte tenu des négociations entre l'Europe et les organismes de sécurité européens. De plus en plus, je constate que les puissances européennes identifient les intérêts européens dans leur propre perspective et que les États-Unis en font autant. Il n'y a plus une aussi grande convergence des intérêts qu'au cours des quatre ou cinq dernières décennies, surtout durant la guerre froide.

Par exemple, les Américains ont récemment essayé de reconstruire une coalition multilatérale en Irak, contre le président Hussein. Cette expérience a laissé aux États-Unis une amertume considérable contre le multilatéralisme. On peut discuter — comme les Américains le font entre eux — de la valeur du multilatéralisme en tant que politique, mais compte tenu des événements actuels, les Américains ont laissé tomber le multilatéralisme. Ils ont l'OTAN comme partenaire. Mais l'OTAN a-t-elle vraiment le choix de s'allier aux Américains, qui en constituent le principal élément?

Qu'arrivera-t-il plus tard? Il semble que les Grecs ne veulent pas prendre part à cette opération et que l'enthousiasme des Italiens est mitigé. Qui sait ce que pensent de cette opération les nouveaux membres d'Europe centrale? Cette opération est peut-être possible maintenant grâce à leur participation, mais qu'en sera-t-il de la prochaine fois?

Je prévois qu'à l'avenir, les États-Unis lanceront des opérations militaires de leur propre chef, avec l'aide de ceux qui voudront bien y participer. Les Britanniques emboîteront toujours le pas aux Américains, pour de bonnes raisons. On peut toutefois se demander qui d'autre en fera autant.

**Le sénateur Di Nino:** Dans ce cas, que feront les Allemands et les Français? Prévoyez-vous qu'il y aura une association européenne, tant sur les plans politique que militaire?

**M. Bercuson:** Oui. Les Français et les Allemands se rapprochent déjà du point de vue militaire. Ils le font grâce à la création de brigades conjointes, pour les forces terrestres, les

forces, naval operations, and so on, and this is likely to continue. Anybody who reads tea leaves knows that, when German reconstruction of East Germany is finished, Germany as an industrial powerhouse will be a significant military factor in Eastern and Central Europe.

**Senator Di Nino:** We have also been told that the contributions, particularly to the military side of NATO from Europe, are not up to the standards they should be. They are not making the contributions that one could expect them to make. Is that a fact at this stage?

**Mr. Bercuson:** How do you measure that? There was a time NATO went around and told nations what sort of contributions they should be making. That does not happen very much anymore. Everyone has fallen "below standard" — whatever that standard is. Everyone has taken a peace dividend to a certain degree.

I do not think it is an issue of all the European countries. I do not think it matters to anybody what the Belgians and the Dutch — with great respect to those countries — and Luxembourg spend on security in Europe. European security will depend on the French and the Germans, with respect to the continent, and the British to a certain extent, and not much on anybody else.

**Senator Di Nino:** If certain European members of NATO are not making a contribution equivalent to the standards that they should be making, and they are relying more on the U.S. — militarily I am talking about now — is this part of the evolution towards the 10-year scenario that you are painting?

**Mr. Bercuson:** Yes, to the extent that Americans will increasingly require — and they certainly do now — a quid pro quo of one sort or another. For example, if you want to join, what is your technological capability? How much are you prepared to assume? If you are not, as they have shown in other instances, they are not prepared to play.

**Senator Di Nino:** What do you think is the impact of what is happening with NATO today under UN? Second, do you see the world evolving into geographic military powers?

**Mr. Stairs:** With respect to the UN, I suppose the answer is that it may be weakening. The United Nations is us. The UN does not exist apart from the politics of its members. It is the complexity and pluralism of the politics that makes it difficult for the organization to act.

What we are seeing in the Balkans at the moment is NATO acting because it has a narrow range of members. Therefore, apart from having instruments at its disposal, it also has narrower politics. It is easier for it to make a decision. In a sense, it is weakening the UN, but the UN is weakened by something more fundamental than the current NATO example.

That does suggest another observation about an earlier question. The danger of enlarging NATO's membership too greatly and diversifying the politics of its composition is that you will gradually weaken it by the same sort of process that the UN has

opérations navales, et cetera. Cette tendance se poursuivra probablement. Tous ceux qui interprètent les feuilles de thé savent qu'une fois la reconstruction de l'Allemagne de l'Est achevée, la puissance industrielle qu'est l'Allemagne sera un élément militaire important dans l'Europe de l'Est et du Centre.

**Le sénateur Di Nino:** On nous a également dit que la qualité des contributions de l'Europe à l'OTAN, surtout du point de vue militaire, n'est pas aussi grande qu'elle le devrait. Les pays européens n'apportent pas une contribution aussi grande qu'on pourrait s'y attendre. Est-ce exact, à l'heure actuelle?

**M. Bercuson:** Comment mesure-t-on cela? À une certaine époque l'OTAN disait aux pays quelle contribution ils devraient faire. Cela ne se fait plus tellement aujourd'hui. Tout le monde est tombé sous la norme — peu importe où se trouve cette norme. Tout le monde a retiré un dividende de la paix dans une certaine mesure.

Je ne pense pas que ce soit un problème pour tous les pays européens. Je ne pense pas que quiconque s'inquiète de ce que les Belges et les Hollandais — avec tout le respect que je dois à ces pays — et les Luxembourgeois dépensent pour la sécurité en Europe. La sécurité européenne dépendra des Français et des Allemands, pour ce qui est du continent, et des Britanniques dans une certaine mesure, et pas tellement des autres pays.

**Le sénateur Di Nino:** Si certains membres européens de l'OTAN ne font pas une contribution équivalant à la norme, et s'ils comptent davantage sur les États-Unis — je parle ici des militaires — est-ce que cela fait partie de l'évolution vers le scénario que vous nous décrivez pour les 10 prochaines années?

**M. Bercuson:** Oui, dans la mesure où les Américains exigent de plus en plus — et ils l'exigent certainement à l'heure actuelle — une sorte de compensation. Par exemple, si un pays veut se joindre à l'OTAN, on lui demandera quelle est sa capacité technologique, ce qu'il est prêt à assumer. Si ce pays n'a pas de capacité technologique, comme ils l'ont démontré dans d'autres cas, ils ne seront pas prêts à jouer.

**Le sénateur Di Nino:** À votre avis, quel est l'impact de ce qui arrive à l'heure actuelle avec l'OTAN par rapport à l'ONU? Deuxièmement, croyez-vous que le monde connaîtra une évolution vers des pouvoirs militaires géographiques?

**M. Stairs:** Pour ce qui est de l'ONU, je suppose que la réponse est peut-être que cette dernière est peut-être en train de s'affaiblir. L'ONU, c'est nous. L'ONU n'existe pas isolément de la politique de ses membres. C'est la complexité et le pluralisme des politiques qui fait qu'il est difficile pour cette organisation d'agir.

Dans les Balkans à l'heure actuelle, l'OTAN agit parce qu'elle a une gamme étroite de membres. Par conséquent, à part le fait qu'elle ait des instruments à sa disposition, elle a également une politique plus étroite. Il est plus facile pour l'OTAN de prendre une décision. En un sens, cela affaiblit les Nations Unies, mais les Nations Unies sont affaiblies par quelque chose de plus fondamental que l'exemple actuel de l'OTAN.

Cela me fait penser à une autre observation au sujet d'une question qui a été posée précédemment. Le danger, si l'OTAN accroît trop le nombre de ses membres et diversifie la politique de sa composition, c'est qu'elle risque graduellement de s'affaiblir



been weakened, except of course that the great powers within it may continue to dominate no matter what the smaller powers say. That is a kind of danger.

As it ceases to be a collective defence and becomes more like collective security it may also show some of the weaknesses of collective security organizations.

**Senator Di Nino:** Second, do you foresee geographical military powers – for example, the Europeans, the North Americans?

**Mr. Stairs:** If the Americans become fed up with the burden-sharing problem, which applies to us as well as to the Europeans, and fed up with the European connection generally, it could be problematic. In some U.S. quarters, people are beginning to ask why the Europeans cannot look after this; that it is in their backyard and they have now recovered and that, indeed, they are our competitors economically in the world at large.

If that sort of attitude grows, then there will emerge in the world what Winston Churchill thought would be a good idea at the end of the Second World War, namely, regional spheres of influence. That could happen.

The countervailing debate in the U.S. takes a larger international view and sees America's interests as being advanced more effectively by engaging very actively in organizations that it knows in the final analysis it can dominate. From that perspective, America's global interests are served by its continuing involvement in Europe. We could argue the Europeans are banking on that American interest if they do not pay as much of the bill as some may think.

It is difficult to know how that debate will turn out in the end, but I suspect the Americans will not lose interest in Europe in the foreseeable future. It is not an immediate concern.

**Senator Losier-Cool:** My question is a supplementary to Senator Forrestal's.

[Translation]

Mr. Chairman, I am comfortable asking this professor Bercuson my question in French. Senator Forrestal spoke of a significant CF contribution to NATO. On page 5 and at the top of page 6 you refer to the limits of the Canadian Forces. You think that the Canadian Department of Defence should change its initial priorities in order to make a significant contribution to NATO?

In the second part of my question, when you speak of the development of peace, I would like to have your opinion on what you describe at the top of page 6 as "The old classic Pearsonian peacekeeping." How is that related, or is it completely different?

tout comme les Nations Unies se sont affaiblies, sauf, bien sûr, que les grandes puissances qui en font partie risquent de continuer de dominer, peu importe ce que disent les plus petites puissances. C'est en quelque sorte un danger.

Au fur et à mesure qu'elle cessera d'être une défense collective pour devenir plutôt une sécurité collective, elle risque également d'avoir certaines des faiblesses que l'on retrouve dans les organisations de sécurité collective.

**Le sénateur Di Nino:** Deuxièmement, entrevoyez-vous des pouvoirs militaires géographiques — par exemple, les Européens, les Nord-Américains?

**M. Stairs:** Si les Américains en ont assez du problème du partage du fardeau, qui s'applique à nous autant qu'aux Européens, et s'ils en ont assez de la connexion européenne en général, cela pourrait être problématique. Dans certains milieux américains, les gens commencent à se demander pourquoi les Européens ne peuvent pas s'occuper de cela; cela se passe chez eux et ils ont maintenant récupéré et en fait, nous font concurrence sur le plan économique sur le marché mondial en général.

Si l'on retrouve de plus en plus ce genre d'attitude, alors émergeront dans le monde ce que Winston Churchill pensait être une bonne idée à la fin de la Seconde Guerre mondiale, c'est-à-dire des sphères régionales d'influence. Cela pourrait arriver.

Le débat compensatoire aux États-Unis adopte un point de vue international plus général et considère qu'il est beaucoup plus efficace pour les intérêts américains de s'engager très activement dans des organisations qu'ils savent en fin de compte pouvoir dominer. À cet égard, il est en général dans l'intérêt des États-Unis de maintenir leur participation en Europe. On pourrait faire valoir que les Européens comptent sur cet intérêt des Américains s'ils ne paient pas une aussi grande partie de la facture que certains pourraient croire.

Il est difficile de savoir comment ce débat évoluera, mais je suppose que les Américains ne perdront pas leur intérêt pour l'Europe dans un avenir prévisible. Ce n'est pas une préoccupation immédiate.

**Le sénateur Losier-Cool:** Ma question fait suite à celle du sénateur Forrestal.

[Français]

Monsieur le président, je suis plus à l'aise pour poser ma question en français au professeur Bercuson. Le sénateur Forrestal a parlé d'une contribution significative des Forces armées canadiennes à l'OTAN. Vous mentionnez à la page 5 et en haut de la page 6 les limites des forces canadiennes. Croyez-vous que le ministère canadien de la Défense devrait changer ses priorités initiales afin d'apporter une contribution significative à l'OTAN?

Dans le deuxième volet de ma question, lorsque vous parlez de l'évolution vers la paix, j'aimerais avoir votre avis sur ce que vous appelez au haut de la page 6: «The Old Classic Pearsonian peacekeeping». Comment cela se rapproche-t-il ou est-ce complètement différent?

[English]

**Mr. Bercuson:** I do not believe that there is more that the Department of National Defence can do today to ring more effectiveness out of the dollars that it is receiving from the government. I have been in a fortunate position as a policy advisor to Minister Young, and now on the monitoring committee to monitor change in the armed forces and DND to study what DND has been doing over the last four or five years.

Anyone who believes that somehow you can get more bang for the buck, more cutting-edge, is not basing that on facts. DND, through a variety of measures that it has taken — outsourcing, private contracting and so on — is probably receiving as good a value out of a dollar as you can possibly get. It does not have the money to continue.

Anyone who goes over and talks to the people in that building beside the canal will be told that, sooner or later, the government of this country must face a decision as to whether it will pump another \$1.5 billion a year into the National Defence budget or whether it will downsize the force from the roughly 60,000 it is now.

If you downsize the force, you can say goodbye to revolution and military affairs, goodbye to combat effectiveness, goodbye to officer education, and goodbye having a first-rate combat-capable force. It cannot be done.

Today, both the commissioned and non-commissioned members do not have the time to carry out their jobs, to educate themselves, to go to staff college, to take their training, and to pursue the advance degrees that this government says they need to have in order to run a modern armed forces. That is with 60,000. If you drop to 40,000, forget it.

As to the second question, the best illustration that I can give is our experience in Croatia and Bosnia. When UNPROFOR was created, it was created along classic Pearsonian lines. It was created as a force to stand between two parties who apparently wanted to make an agreement but could not bring themselves to trust each other. Hence, in a classic sort of way, as was the case in Cyprus or in Sinai, in Croatia, UNPROFOR I was supposed to stand between the Croats and the Serbs. It deteriorated into a full-scale civil war that lasted for several years — as we all know.

Our forces were there with inappropriate rules of engagement. They were not rules of engagement that allowed our forces to defend themselves properly. They had inappropriate equipment. They did not have the capability of defending themselves. In many instances, they were brought under direct fire by troops, both the Croats and the Serbs.

One of the mystery battles was a 36-hour intensive combat operation, the battle of a Medak pocket, which was fought by the second battalion of the Princess Patricia's Canadian light infantry against an attack by Croatian forces to take over an area that had been designated as a non-partisan area. Canadians are not aware of that fact.

[Traduction]

**M. Bercuson:** Je ne crois pas que le ministère de la Défense nationale puisse faire plus pour tirer davantage parti de l'argent qu'il reçoit du gouvernement. J'ai eu la chance d'être conseiller politique de M. Young lorsqu'il était ministre et je fais maintenant partie du comité chargé de surveiller les changements dans les forces armées et le ministère de la Défense nationale ce qui m'a permis d'examiner ce que le ministère avait fait au cours des quatre ou cinq dernières années.

Quiconque s'imagine qu'il est possible d'en obtenir plus pour son argent ne tient pas compte des réalités. Grâce aux diverses mesures qu'il a prises, en recourant notamment à la sous-traitance des contrats privés, le ministère obtient sans doute le maximum de son argent. Il n'a pas suffisamment de ressources financières pour continuer.

Quiconque se donne la peine d'aller parler au personnel de l'immeuble situé à côté du canal se fera dire que, tôt ou tard, le gouvernement canadien devra décider d'injecter un milliard et demi de plus par an dans le budget de la Défense nationale ou de réduire les effectifs par rapport au chiffre actuel de 60 000.

Si vous réduisez l'effectif des forces armées, vous pouvez dire adieu à des programmes comme Révolution dans les affaires militaires, vous pouvez dire adieu au Rapport d'efficacité du système de combat, à la formation des officiers et à une force apte au combat de haut calibre. Ce n'est pas possible.

À l'heure actuelle, les officiers et sous-officiers n'ont pas le temps de s'acquitter de leurs fonctions, de poursuivre leur formation, d'aller au collège d'état-major, de suivre leur entraînement et d'obtenir les diplômes dont le gouvernement dit qu'ils ont besoin pour gérer les forces armées modernes. C'est avec un effectif de 60 000. Si vous tombez à 40 000, oubliez tout cela.

Quant à la deuxième question, le meilleur exemple que je puisse vous donner est notre expérience en Croatie et en Bosnie. Lorsque la FORPRONU a été créée, c'était sur le modèle classique à la Pearson. C'était une force qui devait s'interposer entre deux parties qui semblaient vouloir conclure un accord, mais qui ne pouvaient pas se résoudre à se faire mutuellement confiance. Par conséquent, comme ce fut le cas à Chypre ou au Sinai ou encore en Croatie, la FORPRONU était censée s'interposer entre les Croates et les Serbes. La situation s'est dégradée, cédant la place à une véritable guerre civile qui a duré plusieurs années, comme chacun sait.

Nos forces sont allées là-bas avec des règles d'engagement qui ne leur permettaient pas de se défendre comme il faut. Elles avaient un équipement insuffisant. Elles n'avaient pas les moyens de se défendre. Dans bien des cas, elles se sont retrouvées directement sous le tir des soldats croates et serbes.

L'une des batailles mystères a été un combat intensif de 36 heures, la bataille de la poche de Medak au cours de laquelle le deuxième bataillon du Princess Patricia's Canadian Light Infantry a dû repousser une attaque lancée par les forces croates pour prendre le contrôle d'une région désignée comme neutre. Les Canadiens ne sont pas au courant de ce fait.



The point is that Pearsonian peacekeeping still exists in certain parts of the world. However, what was required in former Yugoslavia, in Bosnia, in Croatia were heavily armed forces that were capable not only of defending themselves but of carrying out a mandate of stopping the slaughter.

The CO of the second PPCLI, in his post-combat report to DND, bemoaned the fact that his troops knew that ethnic cleansing was occurring in his area of operations but they did not have the mandate from the UN to stop it. He believed that, had they stopped it, that might have set the tone for the rest of the war in Bosnia and Croatia, but it did not.

**Senator Losier-Cool:** If memory serves me, I think we heard that at another meeting.

**The Chairman:** We had Colonel Galvin in.

**Senator Roche:** Professor Bercuson, as you know, the committee is struggling with the relationship between NATO and the United Nations. From your presentation, I take it that it is your view that, because of the weakness of the United Nations, NATO per force must play a more decisive role. We are seeing that now in Kosovo.

Looking down the line, the Secretary-General of the United Nations stated the other day, rather emphatically, that it was necessary to restore the pre-eminent authority of the United Nations Security Council in the determination of the use of force.

How does that square with your view that NATO must become more powerful in the determination of maintaining peace, defined as intrastate, for which you think that the United Nations is not well enough equipped? How do you square your perception that NATO must become stronger, more determinative, in a dangerous world with the Secretary-General's call for the restoration of the pre-eminence of the UN Security Council?

**Mr. Bercuson:** If the UN and its Security Council can reform themselves, or itself — this is a question we grappled with back in the 1940s. We grappled with it in the 1950s in terms of how we would get around the question of the Soviet veto, for example. We are grappling with it today. It is not a Soviet veto, but for all intents and purpose today Russia is beginning to act like Czarist Russia and in many ways like the Soviet Union did.

You are probably aware of the fact that, for many years, analysts of the Soviet Union were not sure whether the sources of Soviet conduct were communist or whether they were traditional Russian imperialist. That is a whole other issue.

If the United Nations could reform itself in a such a way that it could demonstrate that it was capable of exercising effective military command, that it was capable of intervening in intrastate conflicts such as this one as others that occurred in Africa, why not follow UN leadership? It is always better to do it that way if you can.

En réalité, le maintien de la paix à la Pearson existe toujours dans certaines régions du monde. Néanmoins, ce qu'il fallait en ex-Yougoslavie, en Bosnie et en Croatie, c'était des forces lourdement armées capables non seulement de se défendre, mais d'arrêter le massacre.

Le commandant du deuxième bataillon du Princess Patricia's Canadian Light Infantry a déploré, dans son rapport au ministère de la Défense, le fait que ses soldats savaient que l'ennemi procédait à une épuration ethnique dans leur secteur d'opération, mais qu'ils n'étaient pas mandatés par les Nations Unies pour l'empêcher. Il était convaincu que s'ils y avaient mis un terme, cela aurait donné le ton pour le reste de la guerre en Bosnie et en Croatie.

**Le sénateur Losier-Cool:** Si je me souviens bien, je crois que nous en avons entendu parler à une autre réunion.

**Le président:** Le colonel Galvin est venu témoigner.

**Le sénateur Roche:** Monsieur Bercuson, comme vous le savez, le comité s'intéresse aux relations entre l'OTAN et les Nations Unies. D'après votre exposé, vous semblez considérer qu'en raison de la faiblesse des Nations Unies, l'OTAN doit nécessairement jouer un rôle plus décisif. Nous le constatons actuellement au Kosovo.

Le secrétaire général des Nations Unies a déclaré l'autre jour, en insistant, qu'il était nécessaire de rétablir l'autorité suprême du Conseil de sécurité des Nations Unies en ce qui concerne le recours à la force.

Cela concorde-t-il avec votre opinion selon laquelle l'OTAN doit exercer plus d'influence sur la détermination à maintenir la paix, définie comme la paix à l'intérieur des États, pour laquelle vous pensez que les Nations Unies ne sont pas suffisamment équipées? Comment conciliez-vous la nécessité pour l'OTAN de devenir plus forte, plus influente dans un monde plein de dangers et l'appel lancé par le secrétaire général pour le rétablissement de la primauté du Conseil de sécurité des Nations Unies?

**M. Bercuson:** Si l'ONU et son Conseil de sécurité peuvent se réformer... c'est une question à laquelle nous nous sommes attaqué dans les années 40. Nous l'avons fait aussi dans les années 50 en ce qui concerne le veto soviétique, par exemple. Nous y sommes encore confrontés aujourd'hui. Il ne s'agit pas d'un veto soviétique, à toutes fins utiles, la Russie commence à se comporter actuellement comme la Russie tsariste et, à bien des égards, comme le faisait l'Union soviétique.

Vous savez sans doute que, pendant des années, les analystes de l'Union soviétique n'étaient pas certains si la conduite soviétique était attribuable au communisme ou à l'impérialisme russe traditionnel. C'est une tout autre question.

Si les Nations Unies pouvaient se réformer de façon à démontrer leur capacité d'exercer un commandement militaire efficace, leur capacité à intervenir dans les conflits à l'intérieur des États comme celui-ci ou comme d'autres qui ont eu lieu en Afrique, pourquoi ne pas suivre le leadership des Nations Unies? C'est toujours préférable si la chose est possible.

However, the position that I have taken publicly on this war in Kosovo is that, in the absence of any ability of the UN to act, someone must.

**Senator Roche:** With respect to the future, I am interpreting that you think that the authority of the United Nations should be re-established and that this committee, in looking at this situation, perhaps ought to make that point. Would this not be more in Canada's interests, in dealing with our always tenuous relationship with the United States, that indeed a restoration of a true multilateral authority in a better working security council is much more in Canada's interests than subsuming ourselves into a United States-driven NATO?

**Mr. Bercuson:** The difference between you and I probably is that I am trying to look at what I see is hard realities. You talk about the pre-eminent authority of the United Nations. I am not an international law expert. From where I sit, international law over the last 99 years has largely been determined by those nations that have had the force to determine it. We are very fortunate today in that the world's only superpower is also a functioning liberal democracy that answers to certain imperatives of its own, if not other international forces, imperatives that do have to do with certain sets of morality, human liberty, and so on. Perfection the U.S. is not, but what state can claim that?

Pre-eminent authority of the United Nations under all circumstances, unconditionally, I would never agree to that.

**Senator Roche:** We cannot, at this moment, extend this dialogue. However, I would point out that the United Nations charter is fairly clear on this and NATO's own charter and the reaffirmation by NATO and the new strategic concept does make the point that NATO operations ought always to be with the consent of the UN Security Council.

**Mr. Bercuson:** I do not believe the UN Security Council would have ever given consent to this current operation. Someone needs to stop that man from killing lots of people.

**Senator Roche:** I would certainly agree that Milosevic and company had to be stopped, but I feel that the chairman will not allow me to go down that avenue of expounding the argument as to how he should have been stopped. You will notice that my questions were directed into the future.

Professor Stairs, with respect to the Washington communiqué NATO issued in conjunction with the strategic concept in which they committed themselves to a review of their nuclear weapons policies, how do you see that review working? What is your view of NATO's reassertion in the strategic concept that nuclear weapons are essential in the light of the advisory opinion of the international court of justice, in the light of the requirements of Article VI of the Non-Proliferation Treaty?

What is your view concerning how NATO ought to realistically and responsibly in the world today review its policies on nuclear weapons?

Néanmoins, pour ce qui est de ma position au sujet de ce conflit au Kosovo, j'estime que si les Nations Unies ne sont pas en mesure d'intervenir, il faut que quelqu'un le fasse.

**Le sénateur Roche:** Pour ce qui est de l'avenir, vous semblez penser que l'autorité des Nations Unies devrait être rétablie et que notre comité devrait peut-être le souligner. Ne serait-il pas davantage dans l'intérêt du Canada, étant donné nos relations toujours fragiles avec les États-Unis, de rétablir une véritable autorité multilatérale dans le cadre d'un conseil de sécurité mieux en mesure de fonctionner que de nous soumettre à l'OTAN qui est placée sous la conduite des États-Unis?

**M. Bercuson:** La différence entre vous et moi est que j'essaie sans doute de tenir compte de ce que je considère comme les dures réalités. Vous parlez de la primauté des Nations Unies. Je ne suis pas un expert en droit international. D'après ce que je peux voir, au cours des 99 dernières années, le droit international a surtout été déterminé par les pays qui avaient la puissance voulue pour le faire. Nous avons la chance aujourd'hui que la seule super puissance mondiale soit également une démocratie libérale qui répond à certains de ses propres impératifs, sinon à d'autres forces internationales, impératifs qui répondent à certaines normes concernant la moralité, la liberté de la personne humaine, et cetera. Les États-Unis ne représentent pas la perfection, mais quel pays peut y prétendre?

La primauté des Nations Unies en toutes circonstances et sans condition est une chose avec laquelle je ne serai jamais d'accord.

**Le sénateur Roche:** Nous ne pouvons pas prolonger ce dialogue pour le moment. Mais je tiens toutefois à souligner que la Charte des Nations Unies est très claire à ce sujet et que la Charte de l'OTAN, sa réaffirmation par l'OTAN et le nouveau concept stratégique précisent que l'OTAN devrait toujours conduire ses opérations avec le consentement du Conseil de sécurité des Nations Unies.

**M. Bercuson:** À mon avis, le Conseil de sécurité des Nations Unies n'aurait jamais approuvé l'opération en cours. Quelqu'un doit absolument arrêter cet homme qui est en train de tuer énormément de gens.

**Le sénateur Roche:** Je suis tout à fait d'accord, il fallait mettre fin aux activités de Milosevic et compagnie, mais je considère que le président refuse de me laisser explorer les façons dont il convenait de procéder. Vous remarquerez que mes questions portaient sur l'avenir.

Monsieur Stairs, l'OTAN a publié un communiqué à Washington et a en même temps annoncé un concept stratégique qui l'engage à remettre en question ses politiques en matière d'armement nucléaire: à votre avis, comment cet examen se déroulera-t-il? Que pensez-vous de cette réaffirmation de l'OTAN selon laquelle les armes nucléaires sont essentielles à la lumière de l'opinion consultative de la Cour internationale de justice et des exigences de l'article 6 du Traité de non-prolifération?

À votre avis, dans la situation actuelle, comment l'OTAN peut-elle remettre en question sa position sur les armes nucléaires d'une façon réaliste et responsable?



**Mr. Stairs:** I do not know how it can do it because I do not think it will give them up. In other words — we have had this discussion before — I am absolutely convinced, and they have as much as indicated so, that they will not give them up. They actually feel that there is a need for Britain and France to have them as well as the United States.

The review may have to do with a review of issues such as no first use, but my guess is that that will not go anywhere because there is no indication that the Americans in particular will accept that proposition, even if all the other NATO allies were agreed on it. I do not think that they will be.

They may have discussions, they may talk about technical questions, perceptions. There may be issues about the deployment of anti-ballistic missile systems in various theatres, and things of that kind, but I would be surprised if they had the kind of review that would lead in the sort of direction that you might hope for.

**Senator Roche:** It is not what I hope for, it is a question of the international law, the requirements of Article VI of the Non-Proliferation Treaty. If you were drafting the report of this committee, in coming to this section, never mind what you think will happen, what would be your view of what this committee might well say with respect to NATO's continued retention of nuclear weapons in light of the requirements of the Non-Proliferation Treaty and the advisory opinion of the international court of justice?

**Mr. Stairs:** We may again be starting on a different premise. You are beginning with the premise that NATO should in fact submit to serious sources of international law that you feel are pertinent. That may or may not be in legal terms.

**Senator Roche:** Are you suggesting that NATO could legitimately operate without reference to international law?

**Mr. Stairs:** I think it is doing so.

**Senator Roche:** Do you take that view with equanimity?

**Mr. Stairs:** Obviously, I would prefer to have an international politics that was subject to the rule of law in general. My response is that we are not there yet. I do not think that is the way the world works. I certainly would support a gradual evolution towards the creation of a system of rule of law that everyone can regard as reasonably reliable. The difficulty is that in matters of this kind no system of the rule of law that I can see is reasonably reliable.

The reality is that there are Milosevics in the world. The reality is that many of them have enormous capability. The reality is that they will not pay any attention to the rule of law. As long as that Hobbesian jungle exists — and there is no reasonable assurance that it has been tamed — then frankly I cannot put my faith in commitment to legal documents of that sort. We are in the jungle; we are not out of it. We may be evolving towards that, and certainly the aspirations of the Government of Canada as I understand them is to promote new norms in international politics in a whole variety of areas that will gradually erode the temptation to violate law for purely state-interest purposes. That is an

**M. Stairs:** Je ne vois pas comment cela est possible car je ne pense pas que l'OTAN les abandonne. Autrement dit — et nous avons déjà eu cette discussion — je suis absolument convaincu qu'elle ne les abandonnera pas. En fait, elle estime que la Grande-Bretagne, la France et également les États-Unis doivent posséder des armes nucléaires.

Cette remise en question pourrait porter sur certains aspects, comme le non-emploi en premier, mais j'ai plutôt l'impression que cela n'aboutira à rien car rien n'indique que les Américains, en particulier, accepteront cette proposition, même si tous les autres alliés de l'OTAN étaient d'accord. Je ne pense pas que cela se réalise.

Il y a peut-être des discussions, on parle peut-être des aspects techniques, des perceptions, on parle peut-être du déploiement de missiles antibalistiques dans divers théâtres d'opération, ce genre de choses, mais je serais très surpris qu'on procède à un examen susceptible d'accomplir ce que vous espérez.

**Le sénateur Roche:** Ce n'est pas ce que j'espère, c'est une question de droit international, les exigences de l'article 6 du Traité de non-prolifération. Si vous rédigez le rapport de ce comité, indépendamment de ce que vous prévoyez vous-même, que diriez-vous du fait que l'OTAN continue à posséder des armes nucléaires en dépit des exigences du Traité de non-prolifération et de l'opinion consultative de la Cour internationale de justice?

**M. Stairs:** Là encore, nous partons peut-être d'une hypothèse différente. Vous partez du principe que l'OTAN devrait s'incliner devant des dispositions du droit international qui vous semblent pertinentes. En termes légaux, c'est peut-être le cas ou bien ce n'est pas le cas.

**Le sénateur Roche:** Voulez-vous dire que l'OTAN pourrait fonctionner légitimement sans se référer au droit international?

**M. Stairs:** Je pense que c'est précisément ce qu'elle fait.

**Le sénateur Roche:** Et vous prenez cela calmement?

**M. Stairs:** Évidemment, je préférerais, d'une façon générale, que la politique internationale s'incline devant la règle de droit. Toutefois, nous n'en sommes pas encore là. À mon avis, ce n'est pas la façon dont le monde fonctionne. Certainement, je serais d'accord pour qu'on évolue progressivement vers un système de droit qui pourrait être considéré comme raisonnablement sûr par tout le monde. Le problème dans ce genre de choses c'est qu'il n'existe pas de règle de droit qui soit raisonnablement sûre.

La réalité, c'est que dans le monde il y a des gens comme Milosevic. La réalité, c'est que souvent ils ont un pouvoir énorme. La réalité, c'est qu'ils ne s'occupent absolument pas de la règle de droit. Tant que nous vivrons dans la jungle de Hobbes — et rien ne permet de penser qu'elle a été apprivoisée — je vous avoue que je ne pourrais pas faire confiance à des documents légaux de ce genre. Nous vivons dans la jungle, nous n'en sommes pas sortis. Nous avons beau essayer d'en sortir, et c'est certainement ce vers quoi tend le gouvernement du Canada en cherchant à imposer de nouvelles normes de politique internationale dans toutes sortes de domaines, des normes qui progressivement

admirable objective. However, we will be a long time in getting there. In the meantime, we must keep some powder dry and some of it may have to be nuclear power.

**Senator Andreychuk:** We have been zeroing in on Milosevic as a problem in the area where Kosovo is grabbing our attention, but if there is to be a peacekeeping mission of any kind in there, however described, under what mandate, part of the problem is the KLA. We failed in the peacekeeping mission in Bosnia because we did not understand the realities of mixing various aggressors. How would a peacekeeping venture work, NATO having been so closely involved with anti-Milosevic, which would almost put you into a pro-KLA position and probably has been on the ground?

If you do not see us exerting collectively, multilaterally, some influence on the United States, it has never been my thought that we could dissuade the United States from their initial objectives but we could certainly find more appropriate means of accomplishing it. We have been persuasive in doing that in some cases.

Would we do it by lifting up our efforts into a context with Congress, the Presidency, and ignore the multilateral issues, or are we saying we have no influence at all?

**Mr. Bercuson:** We need to show Congress and the American taxpayer that we are serious about making a contribution that is in proportion to our size, wealth, and abilities, to our technological capabilities, to our educational levels, and so on, when it comes to maintaining international peace and security, especially the kind that serves western interests, the free flow of people and ideas. Until we do that, we will not be taken seriously.

As far as your first question is concerned, you point to one of the major outgrowths of the fact that the West has bungled this problem so badly since 1991. I can see a direct historical parallel to the use of national liberation forces in Southeast Asia against the Japanese in World War II. When the war was over, we basically said to those national liberation forces, "Thanks folks. We have appreciated your help. The Japanese are now defeated. Go home, go back to the jungle." They did not, and we know what the consequences were.

In order to arrive at a settled agreement, a political agreement with regard to Kosovo on NATO's own terms, NATO will have to turn around and kick the KLA in the teeth. Will it be able to do that? That is other another question.

**Senator Stollery:** I certainly agree with you on the KLA.

I read last night in the context of this very realistic discussion — sometimes it sounds very neat, and as we know nothing in human relations is neat. In reviewing the United Nations resolutions dating back to the Korean War, I was surprised to read

décourageront les États d'enfreindre la loi pour promouvoir leurs propres intérêts. C'est un objectif admirable, mais il faudra très longtemps pour y parvenir, et en attendant, nous devons nous assurer que notre poudre reste bien sèche, et cela veut probablement dire des armes nucléaires.

**Le sénateur Andreychuk:** En ce qui concerne le Kosovo, c'est surtout Milosevic qui mobilise notre attention, mais si nous devons envoyer une mission de maintien de la paix dans la région, quels que soient sa nature et son mandat, il faut bien dire que l'ALK constitue une partie du problème. Si notre mission de maintien de la paix en Bosnie a échoué, c'est que nous n'avons pas compris les interactions entre les différents agresseurs. Maintenant que l'OTAN s'est associée de très près avec les factions anti-Milosevic, ce qui la range presque automatiquement au côté de l'ALK (et sur le terrain c'est probablement ce qui s'est produit) à votre avis, comment une entreprise de maintien de la paix pourrait-elle se dérouler?

Je n'ai jamais pensé que nous pourrions persuader les États-Unis d'abandonner leurs objectifs de départ mais nous pourrions certainement trouver un moyen plus approprié, même si vous n'avez pas l'impression que nous pouvons, collectivement, multilatéralement, influencer les États-Unis. Dans certains cas nous avons été très persuasifs.

Pensez-vous que nous pourrions essayer d'agir auprès du Congrès et du président et ignorer les options multilatérales, ou bien pensez-vous que nous n'avons aucune influence?

**M. Bercuson:** Nous devons montrer au Congrès et au contribuable américain que nous sommes résolus à faire une contribution proportionnelle à notre taille, à notre richesse et à nos possibilités, à nos capacités technologiques, à nos niveaux d'éducation, et cetera. Nous voulons faire cette contribution à la paix et à la sécurité internationales, en particulier si cela doit servir les intérêts occidentaux, la libre circulation des personnes et des idées. Tant que nous ne ferons pas cela, on ne nous prendra pas au sérieux.

Quant à votre première question, l'Ouest aborde ce problème d'une façon déplorable depuis 1991, et c'est précisément ce que vous soulignez. Je peux faire une comparaison historique directe avec la façon dont on a fait appel aux forces de libération en Asie du Sud-Est contre les Japonais pendant la Seconde Guerre mondiale. Quand la guerre a été terminée, nous avons dit à ces forces de libération nationale: «Merci bien, vous avez été bien aimables de nous aider, mais les Japonais sont maintenant battus et vous pouvez rentrer chez vous dans la jungle.» Ce n'est pas ce qu'ils ont fait, et nous savons quelles en ont été les conséquences.

Pour obtenir un accord sur un règlement politique de la situation au Kosovo, un accord dans ses propres termes, l'OTAN va devoir se retourner contre l'ALK et lui porter un coup bas. Va-t-elle pouvoir le faire? C'est une autre question.

**Le sénateur Stollery:** Je suis tout à fait d'accord avec vous au sujet de l'ALK.

Hier soir je lisais quelque chose au sujet de cette discussion très réaliste. Parfois, les choses semblent tout à fait parfaites, mais à condition d'ignorer totalement les aspects humains. Je remontais en arrière dans les résolutions des Nations Unies, jusqu'à la guerre



about the way in which these resolutions have been stretched, that once the UN receives a resolution from the Security Council, because they have had resolution, the Security Council has not always vetoed resolutions. I am talking about the last 50 years.

I remember the Pearson-Dean Acheson connection. They were close friends, and we did have a lot of influence in those days because of that friendship.

The Security Council passes a resolution and then that resolution can be distorted in order to authorize the use of force with a resolution to legitimize the use of force. I am surprised that it has gone on ever since the Korean War. I know the problems. When the British left Palestine in 1948, there was a unanimous resolution of the Security Council, if I am not mistaken. The Russians agreed with the establishment of the State of Israel.

I would like to hear more about that. This must be a subject that you study, the fact that they receive a resolution that is then used to legitimize actions which, as an ordinary citizen, I would have said were not legitimized by that resolution — which seems to have had a very weakening effect on the United Nations.

**Mr. Stairs:** One of the reasons for that is that the UN can issue the resolution, but it is not a command-and-control system. It did originally have a military committee. The idea was that the Chiefs of Staff of the great powers would act as a military committee and become a kind of joint chiefs of staff who would then operate in the same way as a domestic joint chiefs of staff, but that never worked.

Effectively what happens is that it delegates these processes, usually historically in large operations through the United States and their allies. When circumstances change in the field, they have a certain freedom of manoeuvre, which they are inclined to stretch if they think it appropriate to do so.

In the case of Korea, they did come back and ask for instructions from the General Assembly that would allow them to cross into North Korea and so forth.

It is largely because the UN passes a resolution and then somebody else does the implementing. It is a bit like government bureaucrats.

**The Chairman:** Professor Stairs, would you be willing to take the question under consideration and give a considered reply on paper? That might solve the problem.

**Mr. Stairs:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much.

Professors, you have given us a good afternoon. We have had good afternoons in this committee, this being one of the best. Thank you very much for helping us in this way.

The committee continued *in camera*.

de Corée, et j'ai été surpris de voir comment elles étaient déformées et de lire que parfois, lorsque l'ONU reçoit une résolution du Conseil de sécurité, parce qu'ils ont eu cette résolution, le Conseil de sécurité n'exerce pas toujours son veto. Je parle des 50 dernières années.

Je me souviens de la filière Pearson-Dean Acheson. Ils étaient des amis très proches, et à cause de cette amitié, à cette époque-là nous avions beaucoup d'influence.

Le Conseil de sécurité adopte une résolution, et ensuite, cette résolution peut être déformée pour autoriser un recours à la force. C'est une façon de légitimer le recours à la force par résolution. Je suis surpris de voir à quel point cela a été fréquent depuis la guerre de Corée. Je connais les problèmes. Lorsque les Britanniques ont quitté la Palestine en 1948, si je ne me trompe pas, le Conseil de sécurité avait adopté une résolution à l'unanimité. Les Russes ont accepté la création de l'État d'Israël.

J'aimerais avoir plus de détails à ce sujet. J'imagine que vous devez étudier la question, le fait qu'après avoir reçu une résolution ils l'utilisent pour légitimer des actes d'une façon que moi, citoyen ordinaire, je n'aurais pas cru possible. C'est une pratique qui a beaucoup affaibli les Nations Unies.

**M. Stairs:** Cela est dû au fait que l'ONU peut adopter une résolution, mais ce n'est pas un système de commandement et de contrôle. À l'origine, il y avait un comité militaire. On pensait que les chefs d'état-major des grandes puissances pourraient se réunir en comité militaire et fonctionner comme fonctionnent les chefs d'état-major de la Défense à l'intérieur d'un État. Toutefois, cela n'a jamais fonctionné.

Ce qui se passe dans la réalité, c'est que cette fonction est déléguée, la plupart du temps, parce qu'il s'agit d'opérations importantes, par l'entremise des États-Unis et de ses alliés. Lorsque les circonstances sur le terrain changent, ils ont alors une certaine liberté de manoeuvre, et s'ils pensent que c'est justifié, ils ont tendance à tirer sur la corde.

Dans le cas de la Corée, ils sont revenus devant l'Assemblée générale pour demander les instructions et l'autorisation de pénétrer en Corée du Nord, et cetera.

Le problème tient surtout au fait que l'ONU adopte une résolution mais que quelqu'un d'autre doit l'appliquer. C'est un peu comme les fonctionnaires au gouvernement.

**Le président:** Monsieur Stairs, est-ce que vous accepteriez de répondre à cette question par écrit après y avoir réfléchi? Ce serait peut-être la solution.

**M. Stairs:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup.

Monsieur, grâce à vous, nous avons eu un excellent après-midi. Ce n'est pas la première fois, mais c'est un des meilleurs que nous ayons eus. Je vous remercie beaucoup d'être venus nous aider.

La séance se poursuit à huis clos.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*As a panel:*

Professor David Bercuson, Director, Centre for Military and  
Strategic Studies, University of Calgary;  
Professor Denis Stairs, Department of Political Science,  
Dalhousie University.

*En table ronde:*

Professeur David Bercuson, Directeur, Centre des Études  
militaires et stratégiques, Université de Calgary;  
Professeur Denis Stairs, Département des Sciences politiques  
de l'Université Dalhousie.





First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Foreign Affairs

# Affaires étrangères

*Chair:*  
The Honourable JOHN B. STEWART

*Président:*  
L'honorable JOHN B. STEWART

Tuesday, June 8, 1999

Le mardi 8 juin 1999

**Issue No. 41**

**Fascicule n° 41**

**Ninth meeting on:**  
The ramifications to Canada:

**Neuvième réunion concernant:**  
Les ramifications pour le Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et

2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)

## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
De Bané, P.C.	(or Kinsella)
Di Nino	Robertson
Forrestall	Stollery
Grafstein	Whelan, P.C.
* Graham, P.C. (or Carstairs)	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable John B. Stewart

*Vice-présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
De Bané, c.p.	(ou Kinsella)
Di Nino	Robertson
Forrestall	Stollery
Grafstein	Whelan, c.p.
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, June 8, 1999

(62)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 3:35 p.m. this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable John B. Stewart, presiding.

*Members of the committee presents:* The Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Forrestall, Grafstein, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Robertson, Stewart, Stollery and Whelan, P.C. (13).

*Other senator present:* The Honourable Senator Mahovlich (1).

*In attendance:* Peter Berg, David S. Goetz and Jack Stilborn from the Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

**WITNESSES:**

*As panel # 1:*

Mr. Alex Morrison, President, Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre;

Mr. Paul LaRose-Edwards, Executive Director, CANADEM.

*As panel # 2:*

Professor Kim Richard Nossal, Department of Political Science, McMaster University;

Mr. Doug Fraser, Executive Director, Canadian Council for International Peace and Security.

The committee, resumed consideration of its order of reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and

2. the peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

Messrs Morrison and LaRose-Edwards each made a statement and answered questions.

At 4:27 p.m., the committee suspended sitting.

At 4:39 p.m., the committee resumed sitting.

Professor Nossal made a statement and answered questions.

Mr. Fraser made a statement and answered questions.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 8 juin 1999

(62)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 35, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Forrestall, Grafstein, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Robertson, Stewart, Stollery et Whelan, c.p. (13).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Mahovlich (1).

*Également présents:* Peter Berg, David S. Goetz et Jack Stilborn, de la Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOINS:**

*En table ronde n° 1:*

M. Alex Morrison, président, Centre canadien international Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix;

M. Paul LaRose-Edwards, directeur exécutif, CANADEM.

*En table ronde n° 2:*

M. Kim Richard Nossal, Département des sciences politiques, Université McMaster;

M. Doug Fraser, directeur exécutif, Conseil canadien pour la paix et la sécurité internationales.

Le comité reprend l'étude de son ordre de renvoi concernant les ramifications pour le Canada:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et

2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

MM. Morrison et LaRose-Edwards font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 16 h 27, le comité suspend ses travaux.

À 16 h 39, le comité reprend ses travaux.

M. Nossal fait une déclaration et répond aux questions.

M. Fraser fait une déclaration et répond aux questions.

At 7:06 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 19 h 06, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 8, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 3:35 p.m. to examine the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

**Senator John B. Stewart** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we have three witnesses this afternoon. We will be interrupted for a vote. The bells in the chamber will ring at 4:15, and the vote will be taken at 4:30. The members of the committee must withdraw but return at the end of the vote. That means that our meeting may go on longer than we would normally expect.

Mr. LaRose-Edwards has worked as a legal and political advisor on international issues such as human rights, democracy, peacebuilding and peacekeeping. He is the Executive Director of an organization called the Canadian Resource Bank for Democracy and Human Rights, also known as CANADEM.

Mr. LaRose-Edwards returned to Canada in 1993 from London, where he had served as the head of the Human Rights Unit of the Commonwealth Secretariat. Prior to that diplomatic post, he worked in Ottawa with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.

Mr. Morrison is a graduate of Mount Allison University, of the Royal Military College of Canada, and of the Canadian Land Forces Command and Staff College. He has taught at the Royal Military College. He has taught at Columbia University in the City of New York, at York University, and at Glendon College. He was Minister-Counsellor at the Canadian Mission to the United Nations from 1983 to 1989, with special responsibility for matters concerning international security, arms control and disarmament, and peacekeeping. In particular, he negotiated with United Nations headquarters officials and representatives of the countries concerned with regard to Canadian participation in new and existing peacekeeping operations.

In the last few years, he has served as president of the Lester B. Pearson International Peacekeeping Training Centre located at Cornwallis, Nova Scotia. In 1989 he retired from the Canadian army after 34 years of service.

Colonel Morrison, please proceed.

**Mr. Alex Morrison, President, Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre:** Honourable senators, thank you for the opportunity to be here today to present my views to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs as part of its examination of Canada's relations with NATO. My words this afternoon will cover NATO, the United Nations,

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 8 juin 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères s'est réuni ce jour à 15 h 35 pour examiner les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et le rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, la fin de la guerre froide et l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et le maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

**Le sénateur John B. Stewart** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Chers collègues, nous avons cet après-midi trois témoins, mais nous serons interrompus par un vote. La sonnerie retentira au Sénat à 16 h 15 et le vote aura lieu à 16 h 30. Les membres du comité devront se retirer pour revenir après le vote. Cela veut dire que notre séance va durer peut-être plus longtemps que nous ne le penserions normalement.

M. LaRose-Edwards a travaillé comme conseiller juridique et politique pour les questions internationales tels que les droits de la personne, la démocratie, l'édification de la paix et le maintien de la paix. Il est directeur exécutif d'une organisation qui s'appelle la Banque canadienne de ressources pour la démocratie et les droits de la personne, encore appelée CANADEM.

M. LaRose-Edwards est revenu au Canada en 1993 après avoir dirigé à Londres l'unité des droits de l'homme au Secrétariat du Commonwealth. Avant ce poste diplomatique, il travaillait à Ottawa au bureau du haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

M. Morrison est diplômé de l'Université Mount Allison, du Collège militaire royal du Canada et du Collège de commandement et d'état-major de la Force terrestre canadienne. Il a enseigné au Collège royal militaire. Il a enseigné à l'Université Columbia à New York, à l'Université York et à Glendon College. Il a été ministre conseiller à la mission canadienne des Nations Unies de 1983 à 1989 et il était particulièrement chargé des questions relatives à la sécurité internationale, au contrôle des armements et au désarmement, et au maintien de la paix. Il a notamment négocié avec les fonctionnaires du siège social des Nations Unies et les représentants des pays concernés la participation canadienne aux nouvelles opérations de maintien de la paix et à celles qui sont en cours.

Depuis quelques années, il est président du Centre canadien international Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix situé à Cornwallis, en Nouvelle-Écosse. En 1989, il a pris sa retraite de l'armée canadienne après 34 ans de service.

Colonel Morrison, je vous en prie, allez-y.

**M. Alex Morrison, président, Centre canadien international Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix:** Mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'avoir permis de venir aujourd'hui présenter mon opinion au comité sénatorial permanent des affaires étrangères dans le cadre de son examen des relations du Canada avec l'OTAN. Je vous parlerai

Canada's past, present and future contributions to peacekeeping at large, and will offer a short conclusion.

The deliberations of this committee come at a particularly appropriate time. Actions taken by NATO in the past few months, and soon to be taken by the United Nations, may well influence international conflict resolution undertakings of the future. As all attentive Canadians are aware, our country is now established as one that is firmly internationalist in nature. We believe that a more peaceful, secure and stable world means a more peaceful, secure and stable Canada. We believe that it is better for Canada to be a member of international organizations, and thus have a voice in determining action, than it is to remain on the outside. We believe we must share our resources, our experience and our expertise in areas where the spreading of those resources will do the most good. We believe that to be a true member of the international community, it is necessary to commit our military forces in times of preparation and in times of crisis.

Canada is of course a founding member of the North Atlantic Treaty Organization. Indeed, there are many who attribute to former Prime Minister St. Laurent the genesis of the ideas that led to the establishment of NATO. At the end of the Second World War, Canada withdrew its troops from Europe only to send them back a few years later to deal with the growing challenges of the Cold War. Although now greatly reduced in number, the Canadian Armed Forces are still in Europe. Our sailors, soldiers and air force personnel serve in NATO's varied headquarters as part of the Airborne Early Warning Facility in Germany, with the stabilization force and associated endeavours in Bosnia, and with those who stand ready to deal with the ever evolving crisis in Kosovo. A Canadian officer commands NATO's standing Naval Force Atlantic, which is now on duty in the Adriatic.

Since the end of the Cold War, NATO has been evolving as it considers how best to use its accumulated knowledge to meet present and future challenges. The recent Fiftieth Anniversary Summit of NATO in Washington devoted time to the alliance's new strategic concept, which outlined the general future directions of NATO.

There is absolutely no doubt in my mind that Canada should remain a member of NATO and that we should work together with the other 18 members to determine the future shape of the alliance. We must share our wealth of knowledge and experience with all our colleagues. NATO's future must be built on the firm foundation of shared democratic ideals and goals, and on the understanding in interoperability features of its past performance. It is clear that the future will be wider and deeper than the past.

It is essential that the transatlantic link of NATO be preserved and that the form and substance of that crossed-ocean link not be based on one country alone.

cet après-midi de l'OTAN, des Nations Unies, de l'histoire du Canada, des contributions actuelles et futures au maintien de la paix de façon générale, avant de faire une brève conclusion.

Les délibérations du comité arrivent à point nommé. Les mesures prises par l'OTAN ces derniers mois, et celles qui vont être prises prochainement par les Nations Unies, pourraient fort bien influencer sur les entreprises de règlement des conflits internationaux à l'avenir. Comme tous les Canadiens informés le savent bien, notre pays est maintenant fermement établi comme internationaliste. Nous estimons que, pour que le monde connaisse davantage la paix, la sécurité et la stabilité, il faut que le Canada connaisse davantage la paix, la sécurité et la stabilité. Nous pensons qu'il vaut mieux pour le Canada être membre des organisations internationales, et avoir ainsi voix au chapitre lorsqu'il s'agit de décider des mesures à prendre, que de rester sur la touche. Nous pensons devoir mettre en commun nos ressources, notre expérience et notre savoir-faire dans des domaines où le déploiement de ces ressources fera davantage de bien. Nous pensons que pour être véritablement membre de la communauté internationale, il est nécessaire d'engager nos forces militaires en période de préparation comme en période de crise.

Le Canada est bien sûr l'un des membres fondateurs de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. En effet, nombreux sont ceux qui attribuent à l'ancien premier ministre St. Laurent la genèse des idées qui ont porté à la création de l'OTAN. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Canada n'a retiré ses troupes d'Europe que pour les renvoyer quelques années plus tard afin de relever les défis croissants de la guerre froide. Bien que leurs effectifs aient été grandement réduits, les Forces armées canadiennes sont toujours en Europe. Nos marins, nos soldats, nos aviateurs servent dans les divers quartiers généraux de l'OTAN, dans le cadre de l'unité de détection lointaine aéroportée en Allemagne, avec la force de stabilisation et les autres entreprises connexes en Bosnie, et avec ceux qui sont prêts à intervenir dans la crise en constante évolution du Kosovo. C'est un officier canadien qui commande la Force navale permanente de l'OTAN dans l'Atlantique actuellement en service dans l'Adriatique.

Depuis de la fin de la guerre froide, l'OTAN évolue tandis qu'elle envisage le meilleur moyen d'utiliser les connaissances qu'elle a accumulées pour répondre aux défis actuels et futurs. Au récent sommet du cinquantième anniversaire de l'OTAN à Washington, on a consacré du temps à la nouvelle conception stratégique de l'alliance où sont précisées les orientations générales futures de l'OTAN.

Il n'y a aucun doute dans mon esprit que le Canada doit rester membre de l'OTAN et que nous devons travailler de concert avec les 18 autres membres pour décider de la forme future de l'alliance. Nous devons faire profiter tous nos collègues de notre somme de connaissances et d'expériences. L'avenir de l'OTAN doit être bâti sur les fondements solides des idées et des objectifs démocratiques communs et sur la compréhension des caractéristiques d'interopérabilité de sa performance passée. Il est clair que l'avenir sera plus grand et plus intense que le passé.

Il est essentiel que le lien transatlantique de l'OTAN soit préservé et que la forme et le fond de ce lien transocéanique ne s'appuient pas sur un seul pays.



At a time when NATO has grown from 16 to 19 members, at a time when there appears to be a firm desire in the foreseeable future to add more members, and at a time when NATO is engaged in Serbia and Kosovo, it is necessary for Canada to continue to stand firm with its allies. It is also necessary for Canada to contribute its fair share in many areas to the accomplishment of NATO's goals.

Let me now turn to a few words on peacekeeping. In the autumn of 1956 at the time of the Suez crisis, our Secretary of State, Lester B. Pearson, suggested that the UN send a force to the Middle East that would interpose itself between the warring parties. The force would provide a certain degree of security and stability, which it was hoped would enable politicians, diplomats and the parties to the dispute to address the underlying causes of the conflict. Thus, international peacekeeping, as we know it today, came into existence. For his invention of peacekeeping, Mr. Pearson was awarded the 1957 Nobel Peace Prize. From that day until this, the words "Canada" and "peacekeeping" have become virtually synonymous. At that time, he said that: "Unless the world builds on the new peacekeeping platform, it will have missed an opportunity to create a better international community."

Over the past four-plus decades, we have built on Mr. Pearson's legacy. Peacekeeping practices have adapted to changing circumstances and requirements. Peacekeepers have learned and have applied new multidisciplinary skills and talents.

The record of Canada in international peacekeeping is one of honourable service. As one who has been a peacekeeper and as one who consults widely in all aspects of peacekeeping and is responsible for teaching peacekeeping to countries all around the world, I can say unequivocally that Canada is regarded worldwide as belonging in the highest levels of peacekeepers.

Canada's ability to participate in peacekeeping missions of varying natures has improved since those early days in the autumn of 1956. We have constantly explored and expanded its boundaries. The training of peacekeepers has become much more thorough and far-reaching. Through programs offered for example at the Pearson Peacekeeping Centre, Canada is sharing widely its peacekeeping experience and expertise. We must continue to do so.

Our peacekeepers are able to participate in, and have participated in, missions undertaken by the United Nations, NATO, and other multinational organizations, and have enhanced the overall performance of those bodies. However, it is my opinion that such participation, where practicable, should be governed by an overarching United Nations framework. It is the UN, through its Security Council, that has responsibility for international peace and security. It is the UN, with its virtually universal membership, that is best placed to guide a response with wide international contributions.

Maintenant que l'OTAN est passée de 16 à 19 membres, maintenant qu'il semble y avoir un désir profond d'ajouter d'autres membres dans un avenir prévisible, et maintenant que l'OTAN est engagée en Serbie et au Kosovo, il est nécessaire que le Canada continue à se montrer ferme face à ses alliés. Il est aussi nécessaire que le Canada fasse sa juste part dans de nombreux domaines pour permettre la réalisation des objectifs de l'OTAN.

Je veux maintenant vous parler un peu du maintien de la paix. À l'automne 1956, à l'époque de la crise de Suez, notre secrétaire d'État, Lester B. Pearson, a suggéré que l'ONU envoie une force au Moyen-Orient qui puisse s'interposer entre les parties en guerre. Cette force offrirait une certaine sécurité et stabilité qui, on l'espérait, permettraient aux politiciens, aux diplomates et aux parties en litige de remédier aux causes sous-jacentes du conflit. Ainsi est né le maintien de la paix international tel que nous le connaissons aujourd'hui. Le prix Nobel de la paix 1957 a été attribué à M. Pearson pour son invention du maintien de la paix. Depuis lors, les mots «Canada» et «maintien de la paix» sont devenus pratiquement synonymes. À l'époque, il a déclaré que: «Si le monde ne bâtit pas sur la nouvelle plate-forme du maintien de la paix, il aura manqué une occasion de créer une meilleure communauté internationale.»

Au cours des quarante et quelques dernières années, nous avons bâti sur l'héritage de M. Pearson. Les opérations de maintien de la paix se sont adaptées aux situations et aux besoins changeants. Les forces de maintien de la paix ont appris et ont appliqué de nouvelles compétences et de nouveaux talents pluridisciplinaires.

Le Canada a une réputation de service honorable dans le maintien de la paix international. En ayant moi-même fait partie, ayant eu de très nombreuses consultations sur tous les aspects du maintien de la paix et étant responsable d'enseigner le maintien de la paix à des pays du monde entier, je peux dire sans hésiter que le Canada est considéré partout dans le monde comme faisant partie des plus hautes sphères du maintien de la paix.

La capacité du Canada de participer aux missions de maintien de la paix de diverses natures s'est améliorée depuis ce début, à l'automne 1956. Nous n'avons cessé d'explorer et de repousser les frontières du maintien de la paix. La formation de la force de maintien de la paix est beaucoup plus complète et a une portée beaucoup plus grande. Grâce aux programmes qui sont offerts par exemple au Centre Pearson de formation en maintien de la paix, le Canada fait largement profiter de son expérience et de son savoir-faire en maintien de la paix. Nous devons continuer à le faire.

Notre force de maintien de la paix peut participer, et a participé, à des missions entreprises par les Nations Unies, l'OTAN, et d'autres organisations multinationales, et a relevé la performance générale de ces organismes. Toutefois, j'estime qu'une telle participation, lorsque c'est réalisable, devrait être régie par une structure faîtière des Nations Unies. C'est l'ONU, par l'intermédiaire de son Conseil de sécurité, qui a la responsabilité de la paix et de la sécurité internationales. C'est l'ONU, dont presque tous les pays sont membres, qui est la mieux placée pour orienter une réaction avec un large apport international.

There are occasions, and the current activity in the Federal Republic of Yugoslavia is a case in point, when the Security Council is unable or unwilling to deal with a crisis. Usually, the Council then undertakes what we at the Pearson Peacekeeping Centre call peacekeeping by proxy; that is, it hands over or contracts out to an organization, country or group of countries to conduct the operation. In the case of the Federal Republic of Yugoslavia, the Council could not even agree to do that. Perhaps it is now time to take a serious look at how the Security Council conducts its affairs. Perhaps now is the time for the UN and NATO to establish a closer, more co-operative working relationship.

It is clear to me that a new international security paradigm is emerging to deal with conflict resolution; the UN and NATO each have major roles to play in its development and implementation. The situation in Kosovo illustrates the debate within NATO as to whether it should participate in non-Article 5, that is non-general war, operations out of area without a UN Security Council resolution. In my opinion, unless there are overwhelming reasons to the contrary, NATO should always act in non-Article 5 situations under the umbrella of a Security Council mandate.

Earlier, I indicated that Canada had increased and enhanced its ability to participate in and contribute to international peacekeeping in all its aspects. There is an ever increasing demand for Canada's military skills and talents. Knowledgeable and informed Canadians are aware of this demand and are of the opinion that our national investment in the military needs to be safeguarded and increased.

Let me now turn to how the Pearson Peacekeeping Centre is serving Canada, the United Nations, NATO and the world in the cause of peacekeeping. The centre was established in 1994 by the Government of Canada to enhance the Canadian contribution to international peace, security and stability through the conduct of research, education and training in all aspects of peacekeeping. We have a very wide and deep definition of peacekeeping. We define peacekeeping as: Actions designed to enhance international peace, security and stability, which are authorized by competent national and international organizations, and which are undertaken co-operatively and individually by military, humanitarian, good governance, civilian police and other interested agencies and groups.

What makes the centre unique is our self-developed concept of the new peacekeeping partnership, and that is the term we apply to those organizations and individuals that work together to improve the effectiveness of modern peacekeeping operations. It includes the military, civil police, government and non-government agencies dealing with human rights and humanitarian assistance, diplomats, the media, and organizations sponsoring development and democratization programs. All of our activities are international and multidisciplinary in nature and scope. All of our

Il y a des circonstances, et les activités actuelles dans la République fédérale de Yougoslavie en sont un exemple évident, où le Conseil de sécurité ne peut pas ou ne veut pas intervenir dans une crise. Normalement, le conseil entreprend ce que nous appelons au Centre Pearson un maintien de la paix par procuration, c'est-à-dire qu'il confie ou donne à contrat à une organisation, à un pays ou à un groupe de pays la réalisation de l'opération. Dans le cas de la République fédérale de Yougoslavie, le conseil n'a même pas réussi à s'entendre pour le faire. Il est peut-être maintenant temps d'étudier sérieusement la façon dont le Conseil de sécurité conduit ses affaires. Il est peut-être maintenant temps que l'ONU et l'OTAN instaurent des relations de travail plus étroites et collaborent davantage.

Il m'apparaît à l'évidence qu'un nouveau paradigme international de sécurité émerge pour la résolution des conflits: l'ONU et l'OTAN ont chacune des rôles importants à jouer pour son élaboration et sa mise en oeuvre. La situation au Kosovo illustre le débat qui existe au sein de l'OTAN sur le fait de savoir si elle doit participer à des opérations ne relevant pas de l'article 5, c'est-à-dire des opérations de guerre non générale, en dehors de sa zone sans résolution du Conseil de sécurité de l'ONU. À mon avis, à moins de raisons évidentes du contraire, l'OTAN devrait toujours agir dans les situations qui ne relèvent pas de l'article 5 dans le cadre d'un mandat du Conseil de sécurité.

J'ai indiqué plus tôt que le Canada avait augmenté et amélioré sa capacité de participer et de contribuer au maintien de la paix internationale dans tous ses aspects. Les compétences et les talents de l'armée canadienne sont toujours plus demandés. Les Canadiens instruits et informés en sont conscients et sont d'avis que notre investissement national dans l'armée doit être maintenu et augmenté.

Permettez-moi maintenant de vous parler de la façon dont le Centre Pearson de formation sert le Canada, les Nations Unies, l'OTAN et le monde en matière de maintien de la paix. Le centre a été créé en 1994 par le gouvernement du Canada pour accroître la contribution canadienne à la paix, à la sécurité et à la stabilité internationales par ses travaux de recherche, l'éducation et la formation portant sur tous les aspects du maintien de la paix. Nous avons une définition très large et très profonde du maintien de la paix. Il s'agit pour nous d'actions conçues pour améliorer la paix, la sécurité et la stabilité internationales, qui sont autorisées par des organisations nationales et internationales compétentes, et qui sont entreprises en collaboration et individuellement par des organismes et groupes militaires, humanitaires, de bon gouvernement, de police civile et d'autres regroupements intéressés.

Ce qui fait que le centre est unique, c'est l'idée que nous avons développée du nouveau partenariat du maintien de la paix, et c'est le terme que nous appliquons aux organisations et aux individus qui travaillent ensemble à améliorer l'efficacité des opérations modernes de maintien de la paix. Ce partenariat comprend des organismes militaires, de police civile, gouvernementaux et non gouvernementaux qui s'occupent des droits de la personne et de l'aide humanitaire, des diplomates, des représentants des médias et des organisations qui parrainent des programmes de



activities are attended by civilians and military, all members of the new peacekeeping partnership.

Since the beginning of our operations in the spring of 1995, well over 1,500 individuals from 120 countries have come to Nova Scotia to participate in our activities. Each of our courses is academically recognized by universities in Canada and the United States. In addition to a vast array of courses conducted each year, we have been involved heavily in scripting, conducting and assessing NATO and other peacekeeping exercises. Indeed, three members of the staff have just recently returned from the Czech Republic where they took part in a two-week exercise, the first held on the territory of a new NATO country.

We played a significant role in a distributed-learning peacekeeping exercise that was a part of the recently concluded Fiftieth Anniversary Summit of NATO in Washington, D.C. We conduct courses to specific requirements by the Department of Foreign Affairs and by the Department of National Defence.

In the spring of this year, we hosted officers from each of the factions in Bosnia, the three groups that are at war with one another, and we discussed subjects such as civilian control of the military in a democratic society. We have conducted reintegration of former combatant work in Sarajevo, in Bosnia, in Guatemala and in another country soon to be selected in the autumn. We also developed and participated in a neighbourhood facilitators program in Bosnia.

Those are but a few of the activities in which the Pearson Peacekeeping Centre is engaged that enhance not only Canada's contribution to peacekeeping, but that of the world.

It can be said of the Pearson Peacekeeping Centre that we are an extension of Canada's foreign and defence policy, because of our ability to react quickly to specific requests for research, education and training as part of Canada's commitment to enhance peace, security and stability.

In conclusion, I should like to offer the following observations:

Canada is a country with a long and honourable tradition of membership in international organizations concerned inter alia with security matters. Canadians agree that our country ought to continue to be internationalist in outlook, and that we should continue to contribute to international peace, security and stability in a meaningful, practical way.

Canada should continue its search for ways in which it can enhance its civilian and military participation, and the Pearson Peacekeeping Centre, by its multifaceted national and international programs, is enhancing to a significant degree Canada's reputation in the world.

**Mr. Paul LaRose-Edwards, Executive Director, CANADEM:** Honourable senators, I am delighted to be here and

développement et de démocratisation. Toutes nos activités sont de nature et de portée internationales et pluridisciplinaires. Toutes nos activités sont effectuées par des civils et des militaires qui sont tous membres du nouveau partenariat du maintien de la paix.

Depuis le début de nos opérations au printemps 1995, plus de 1 500 individus de 120 pays sont venus en Nouvelle-Écosse participer à nos activités. Chacun de nos cours est crédité par les universités canadiennes et américaines. En plus d'un large éventail de cours qui sont donnés chaque année, nous avons largement participé aux scénarios, à la réalisation et à l'évaluation des exercices de maintien de la paix de l'OTAN et d'autres organisations. En effet, trois membres de notre personnel sont rentrés récemment de la République tchèque où ils ont pris part à un exercice de deux semaines, le premier ayant eu lieu sur le territoire d'un nouveau pays membre de l'OTAN.

Nous avons joué un rôle important dans l'exercice d'apprentissage généralisé du maintien de la paix dans le cadre du sommet du cinquantième anniversaire de l'OTAN qui s'est terminé récemment à Washington (D.C.). Nous donnons des cours répondant aux besoins particuliers du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Défense nationale.

Ce printemps, nous avons accueilli des officiers des trois factions de Bosnie, les trois groupes qui sont en guerre, et nous avons discuté de sujets tels que le contrôle civil de l'armée dans une société démocratique. Nous avons procédé à la réintégration de travaux réalisés pour le combat à Sarajevo, en Bosnie, au Guatemala et nous le ferons dans un autre pays qui sera choisi à l'automne. Nous avons aussi mis au point un programme de médiation entre différents quartiers en Bosnie auquel nous avons pris part.

Ce ne sont là que quelques-unes des activités auxquelles participe le Centre Pearson qui augmentent non seulement la contribution du Canada au maintien de la paix mais également celle du monde.

On peut dire que le Centre Pearson de formation en maintien de la paix est un prolongement de la politique étrangère et de défense du Canada, du fait de sa capacité de réagir rapidement à des demandes particulières dans le domaine de la recherche, de l'éducation et de la formation dans le cadre de l'engagement du Canada à accroître la paix, la sécurité et la stabilité.

Pour conclure, je vous ferai les observations suivantes:

Le Canada est un pays qui a une longue et honorable tradition d'adhésion aux organisations internationales concernées entre autres par les questions de sécurité. Les Canadiens sont d'accord pour que notre pays continue à avoir une attitude internationaliste et à contribuer à la paix, à la sécurité et à la stabilité internationales de façon utile et pratique.

Le Canada devrait continuer à chercher des moyens d'améliorer sa participation civile et militaire et le Centre Pearson de formation en maintien de la paix, grâce à ses programmes nationaux et internationaux pluridisciplinaires, améliore de façon notoire, la réputation du Canada dans le monde.

**M. Paul LaRose-Edwards, directeur exécutif, CANADEM:** Mesdames et messieurs les sénateurs, je suis ravi de venir vous

speaking at this critical time in the evolution of peacekeeping, bearing in mind the events that are taking place in Kosovo.

I should like to speak to you on your second avenue of inquiry, the changing mandate of peacekeeping and Canada's capacity to participate in peacekeeping under the auspices of the UN, the OSCE and others. However, my comments might have some relevance to evolving NATO policy. NATO was envisaged as a competent civilian military body, but has effectively remained a military animal like DND and the Canadian Armed Forces. So my suggestions for a retooled Canadian Armed Forces peacekeeping capacity might have some application to NATO.

My argument today will be that Canada is well-placed to evolve a coherent and cohesive multidimensional peacekeeping capacity and mechanism that better meets international peacekeeping needs than do the traditional vertical systems of relatively isolated peacekeeping functional centres such as Canadian military, Canadian CivPol, Canadian foreign affairs, Canadian official aid, Canadian NGOs and Canadian academics.

I would also argue that Canadian strategies and resources for responding to conflict situations have been overly focused on military solutions. While I would agree with and support Canada and NATO's role in Kosovo over the past several months, this is a relatively rare situation that is not often repeated. Haiti and Rwanda for a period of time were broadly similar, and for a very short period of time required an almost purely military solution.

Today I will suggest that Canadian military peacekeeping capacity needs to be maintained and broadened, but also that Canadian government resources need to be slightly refocused to enhance the civilian peacekeeping capacity. This can be partly achieved by the Canadian Armed Forces voluntarily piggybacking substantial civilian and CivPol training and civilian and CivPol field support. If they cannot or will not do so in a way that does impair the capacity of Canadian CivPol and civilian peacekeepers, then I would suggest that the DND budget should be reduced commensurately to fund directly those other faces of peacekeeping, the civilians and CivPol.

Let me state what is an obvious international lesson being learned that very few would disagree with. In these days of multidimensional peacekeeping operations, being purely classical military, or civilian, or CivPol is to reduce one's effectiveness both in one's traditional roles and in working with other field partners.

Let me expand a little on the need for interdisciplinary co-operation and merging of modern peacekeeping — or peacemaking, peace-enforcement, peacebuilding, peace-support,

parler en ce moment critique de l'évolution du maintien de la paix, compte tenu des événements qui se déroulent au Kosovo.

J'aimerais vous parler du deuxième volet de votre examen, c'est-à-dire du mandat du maintien de la paix qui est en cours d'évolution et de la capacité du Canada de participer au maintien de la paix sous les auspices de l'ONU, de l'OSCE et d'autres organisations. Mes remarques pourront toutefois avoir une certaine pertinence en ce qui concerne l'évolution de la politique de l'OTAN. L'OTAN a été conçue comme une organisation militaire civile compétente, mais est en fait restée une structure militaire comme le MDN et les Forces armées canadiennes. Ainsi, la révision de la capacité de maintien de la paix des Forces armées canadiennes que je vais proposer pourra d'une certaine façon s'appliquer à l'OTAN.

Ce que je vais vous montrer aujourd'hui, c'est que le Canada est bien placé pour se doter d'une capacité et d'un mécanisme de maintien de la paix multidimensionnels cohérents et homogènes qui répondent davantage aux besoins internationaux de maintien de la paix que le système vertical traditionnel de centres fonctionnels de maintien de la paix relativement isolés tels que l'armée canadienne, la police civile canadienne, les affaires étrangères canadiennes, l'aide officielle canadienne, les ONG canadiennes et les universitaires canadiens.

J'estime aussi que les stratégies et les ressources canadiennes de réponse aux situations de conflit se sont trop attachées aux solutions militaires. Si je suis d'accord et favorable au rôle du Canada et de l'OTAN au Kosovo au cours des derniers mois, il s'agit d'une situation relativement rare qui ne se répète pas souvent. Haïti et le Rwanda pendant un certain temps étaient à peu près semblables et, pendant un très court moment, ont exigé une solution presque uniquement militaire.

Il me semble que la capacité actuelle de maintien de la paix de l'armée canadienne doit être maintenue et élargie, mais aussi que les ressources du gouvernement canadien soient légèrement réorientées pour améliorer la capacité civile de maintien de la paix. On pourra notamment y parvenir si les Forces armées canadiennes acceptent de donner une formation importante aux civils et à la politique civile et leur apportent le soutien sur le terrain. Si elles ne peuvent ou ne veulent pas le faire et que cela fasse obstacle à la capacité des groupes de maintien de la paix civils et de police civile du Canada, je pense que l'on devrait réduire en conséquence le budget du MDN pour financer directement ces autres groupes de maintien de la paix que sont les civils et la police civile.

Je vais vous dire quelle est la leçon internationale évidente qu'on est en train d'apprendre et qui fait à peu près l'unanimité. À l'époque des opérations multidimensionnelles de maintien de la paix, rester purement, selon le sens classique, militaire, civil ou police civile revient à réduire son efficacité tant pour ce qui est des rôles traditionnels que du travail avec les autres partenaires sur le terrain.

Permettez-moi d'insister un peu sur la nécessité d'une collaboration interdisciplinaire et sur la fusion du maintien de la paix moderne — encore appelée rétablissement de la paix,



training operations, and the many other terms that are floating around out there.

By the way, it was suggested that I come up today with a definition of peacekeeping; however, not only do I not have my own definition, but I felt that coming up with another competing definition would not move things forward very much. What I do suggest is that you consider peacekeeping as a broadly defined function or role out there in missions which can be carried out by a number of different actors, including the military. I tend to talk about military peacekeepers or civilian peacekeepers, OSCE peacekeepers or CivPol peacekeepers.

In almost every field operation, the concept of multidimensional efforts — be it military, civilian, diplomatic, CivPol and so on — is stated as a given, but then is not very effectively carried out. That is largely because the different entities arrive as pre-formed units, so to speak: the military, the CivPol, the aid folks, the refugee folks, the human rights folks. Few of these field partners really know each other; fewer have trained together, and even fewer have truly started to merge.

The civilian-military divide is particularly wide. Today you have before you two organizations, PPC and CANADEM, that have taken this merging forward in some concrete ways. Mr. Morrison has already expanded on PPC's concept of having joint training for military and civilians; this was a rather unique concept when it was broached and it still remains largely unique.

CANADEM is less unique. There are other civilian standby mechanisms out there — the Norwegians, the Danes, the Swiss, the South Africans — and there are also thematic mechanisms for disaster relief and development aid. However, I like to think that CANADEM has moved things a little bit forward in the area of involving CivPol and military in our resource bank.

You should all have a copy of our brochure; if you do not, I have some copies here. CANADEM is totally funded by Foreign Affairs. It is a mechanism for matching up skilled Canadians with international demand. For example, if the UN needed a human rights observer for Rwanda, they would contact us and give us a profile of the kind of person they were looking for. We would go through our data base and pull out the candidates that we thought fitted the bill. If they wanted their names put forward, we would send their resumes to the United Nations. We would then step out of the equation. We are largely matchmakers. To meet the demand out there for a wide variety of skills, we have a number of CivPol and military people to draw on; so we style ourselves as a multidimensional civilian standby mechanism.

imposition de la paix, opérations de paix, opérations de formation et toutes les autres expressions que l'on entend actuellement.

On m'a d'ailleurs suggéré de proposer aujourd'hui une définition du maintien de la paix; or, non seulement je n'ai pas de définition qui me soit propre, mais j'estime que proposer encore une nouvelle définition concurrente ne ferait guère avancer les choses. Ce que je vous suggère, c'est de considérer le maintien de la paix comme une fonction ou un rôle défini de façon large pour les missions qui sont effectuées par plusieurs acteurs différents, y compris l'armée. Je parle en général des gardiens de la paix civils ou militaires, des gardiens de la paix de l'OSCE ou de la police civile.

Pour presque toutes les opérations sur le terrain, l'idée d'efforts multidimensionnels — qu'ils soient militaires, civils, diplomatiques, de police civile ou autres — est considérée comme acquise, mais elle n'est pas souvent mise en oeuvre de façon efficace. Et c'est essentiellement dû au fait que les diverses entités arrivent en tant qu'unités toutes faites, pour ainsi dire: les militaires, la police civile, les responsables de l'aide, des réfugiés, des droits de la personne. Rares sont ces partenaires de terrain qui se connaissent; plus rares encore sont ceux qui ont été formés ensemble, et encore plus ceux qui ont vraiment commencé à fusionner.

Le fossé qui sépare les civils des militaires est particulièrement large. Vous avez aujourd'hui sous les yeux deux organisations, le Centre Pearson de formation en maintien de la paix (PPC) et CANADEM, qui ont entamé cette fusion en prenant quelques mesures concrètes. M. Morrison vous a déjà parlé de l'idée du PPC d'avoir une formation commune pour les militaires et les civils; c'était une idée assez unique lorsqu'elle a été lancée et elle le reste encore en grande partie.

CANADEM est moins unique. Il y a d'autres mécanismes civils de réserve qui existent — les Norvégiens, les Danois, les Suisses, les Sud-Africains — et il y a aussi des mécanismes thématiques pour les secours en cas de catastrophe et l'aide au développement. Mais j'aime à penser que CANADEM a fait un peu avancer les choses en incluant dans sa banque de ressources la police civile et les militaires.

Vous devriez tous avoir une copie de notre brochure; si ce n'est pas le cas, j'en ai d'autres ici. CANADEM est entièrement financée par les Affaires étrangères. C'est un mécanisme qui permet de trouver les Canadiens qui ont les compétences voulues pour répondre à la demande internationale. Par exemple, si l'ONU avait besoin d'un observateur des droits de la personne pour le Rwanda, elle s'adresserait à nous pour nous donner le profil du type de personne qu'elle recherche. Nous passerions en revue notre base de données pour en tirer les candidats qui nous semblent correspondre à la définition. S'ils souhaitent que leur nom soit proposé, nous envoyons leur curriculum vitae aux Nations Unies. Nous sortons ensuite du tableau. Nous jouons essentiellement les marieurs. Pour répondre à la demande qui existe pour une grande variété de compétences, nous avons plusieurs personnes de la police civile et de l'armée que nous pouvons solliciter; nous nous décrivons donc comme un mécanisme civil multidimensionnel de secours.

I would now like to go through just a handful of the lessons to be learned from the peace-support and peacekeeping operations out there. I will be more than happy to expand on them later. Note that the theme of my comments on civilians in missions comes from the fact that some conflict situations are truly in a war setting. Others are just one step removed from war, with all the attendant difficulties of war: physical danger, rapidly changing situations on the ground, substantial confusion, difficulties with continuity because individuals and units are at a constant ebb and flow.

Let me start with one example, the human rights field operation in Rwanda. In that case civilians were thrown into the situation with insufficient logistical support, such as food, vehicles and radios, and their effectiveness was consequently reduced to nearly zero for a period of almost a year. The lesson to be learned is that civilians need the same level of administration and logistical support as that which is expected by and given to military peacekeepers.

Using Rwanda as an example again, the mission moved to identify the right individuals to staff that mission until there was actually a UN General Assembly resolution, but by then it was too late. The time delay to find required personnel for the human rights field operation was a particular disaster. The lesson to be learned there is that there must be civilian standby mechanisms like CANADEM to enable the rapid identification and deployment of civilians into field operations.

El Salvador is another example. The UN civilians went in in advance of the military in order to smooth the way for the military peacekeepers. The lesson to be learned is that we need to have groups of civilians who have the training and equipment to move into a situation where they can be almost totally self-sufficient.

Kosovo is still another example. The lack of developed civilian deployment mechanisms substantially delayed that mission. The Canadian military were there in roughly mid-November. Over 100 qualified Canadian civilians were prepared to deploy as of October 22. It took until after Christmas to have the first five onto the ground. The lesson to be learned there is that, as with the Canadian military, there needs to be a civilian deployment mechanism in Canada in which a multiplicity of tasks can be carried out concurrently so as to rapidly execute the various tasks that must be completed to get individuals onto the ground.

Somalia. Canadian military long refused to properly prepare for peacekeeping or to work really closely with non-military peacekeepers; that reduced their impact on missions and made the mistakes that occurred in Somalia inevitable. The lesson to be learned there is that failure by Canadian military and other military peacekeepers to draw on civilian expertise and approaches can result in a narrow military peacekeeping

J'aimerais maintenant vous faire part de quelques leçons que l'on peut tirer des opérations de paix et de maintien de la paix qui sont en cours. Je serais très heureux de vous donner plus de détails par la suite. Sachez que le thème de mes remarques sur les civils dans les missions vient de ce que certains conflits se situent vraiment dans le cadre d'une guerre. Pour d'autres, on est à la veille d'une guerre, avec toutes les difficultés qui viennent avec la guerre: le danger matériel, les situations qui évoluent rapidement sur le terrain, la grande confusion qui règne, les problèmes de continuité parce que les individus et les unités fluctuent constamment.

Je vais commencer par vous donner un exemple: l'opération sur le terrain relative aux droits de la personne au Rwanda. Dans ce cas, des civils ont été placés dans une situation sans soutien logistique suffisant, c'est-à-dire sans les aliments, les véhicules et les radios nécessaires, et leur efficacité a donc été réduite à pratiquement zéro pendant presque un an. La leçon à tirer de cette expérience est que les civils ont besoin du même soutien administratif et logistique auquel on s'attend pour les militaires qui assurent le maintien de la paix et qu'on leur accorde.

En prenant encore une fois l'exemple du Rwanda, la mission a agi pour essayer de trouver les personnes indiquées afin de constituer le personnel de cette mission jusqu'à ce qu'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies soit en fait prise, mais il était alors trop tard. Le temps nécessaire pour trouver le personnel voulu pour l'opération relative aux droits de la personne a été une catastrophe notoire. La leçon à tirer de cette expérience est qu'il doit y avoir des mécanismes civils de secours comme CANADEM pour permettre l'identification et le déploiement rapides des civils dans les opérations sur le terrain.

Le Salvador est un autre exemple. Les civils des Nations Unies y sont allés avant l'armée pour préparer le terrain pour les militaires chargés du maintien de la paix. La leçon à tirer est que nous avons besoin de groupes de civils qui ont une formation et l'équipement voulus pour agir dans une situation où ils doivent être presque entièrement autosuffisants.

Le Kosovo est encore un autre exemple. L'absence de mécanismes précis de déploiement des civils a beaucoup retardé cette mission. L'armée canadienne y était à peu près vers la mi-novembre. Plus de 100 civils canadiens qualifiés étaient prêts à être déployés dès le 22 octobre. Il a fallu attendre jusqu'après Noël pour que les cinq premières personnes puissent aller sur le terrain. La leçon à tirer dans ce cas est que, comme avec l'armée canadienne, il faut qu'il y ait un mécanisme de déploiement des civils au Canada qui permette d'effectuer une multitude de tâches concurrentiellement pour que l'on s'acquitte rapidement des diverses tâches qui doivent être accomplies avant d'envoyer les individus sur le terrain.

La Somalie. L'armée canadienne a refusé pendant longtemps de se préparer vraiment pour le maintien de la paix ou de travailler en étroite collaboration avec des responsables non militaires du maintien de la paix; cela a réduit l'impact des missions et a rendu inévitables les erreurs qui se sont produites en Somalie. La leçon à tirer est que l'absence de sollicitation du savoir-faire et des approches civiles par l'armée canadienne et les autres groupes



perspective that is not appropriate for particular missions and can result in some major failures.

Haiti. There was a stand alone UN-OAS civilian mission that was forced out by the Haitian military twice. The case you may remember was when the *U.S.S. Harlan County* with the military peacekeepers came into Port-au-Prince and was effectively scared off when faced with about 20 Tonton Makouts, or attachés, waving pistols on the docks. The Americans steamed out, and that emboldened General Cédras to boot out the civilian mission. The lesson to be learned is that failure to mesh the necessary military and civilian peacekeeping components can result in substantial civilian setbacks.

Kosovo. I was in Kosovo just before Christmas and it was quite obvious that the KVM, the Kosovo verification mission, was overtly staffed with military. They were easily put onto the ground; the national mechanisms for Canada and elsewhere were able to get their military onto the ground quickly. However, the situation was that they were only able to monitor and attempt to maintain the status quo. They really did not have many of the skills required to attempt to make some of the human rights democratization changes that might have prevented what occurred. I realize that that is a bit of a leap, and I am not suggesting that there necessarily would have been a different result, but we will never know. The lesson to be learned is that you should not confuse the ability to deploy quickly with the ability to act and make a difference on the ground.

So that I am not accused of minimizing the importance of military peacekeepers, let me remind you of Operation Turquoise in Rwanda, where the French forces went in for a two-month period and effectively halted the genocide occurring in the south-west portion of Rwanda. That was highly effective. In Rwanda and in Yugoslavia, where determined and protracted international pressure and a substantial civilian mission on the ground obviously did not deter human rights violations, the lesson to be learned is that, at certain points, a military option to protect human rights can be both required and possible. It will be effective, if substantial.

A final lesson is being learned: Canadian civilians are increasingly examining the field expertise of the Canadian Armed Forces and are working to emulate their procedures and levels of preparedness. CANADEM is being funded by CIDA to undertake a civilian deployment project that will, among other things, create deployment mechanisms and guidelines based on Canadian Armed Forces procedures.

In moving to my conclusion, let me return to my initial argument. On the face of it, the Canadian organization that is best set up to deploy individuals and groups to peacekeeping operations is the Canadian military. The reasons are obvious. Relative to the other Canadian peacekeeping partners, the Canadian military are very well-funded and they are focused on

militaires chargés du maintien de la paix peut donner une perspective militaire très étroite du maintien de la paix qui n'est pas indiquée pour des missions données et qui peut aboutir à de gros échecs.

Haïti. Il y avait dans ce pays une mission civile autonome de l'ONU et de l'OEA qui a été chassée à deux reprises par les militaires haïtiens. Vous vous souvenez peut-être de l'affaire du navire américain *U.S.S. Harlan County* sur lequel les militaires sont arrivés à Port-au-Prince pour le maintien de la paix et ont pris peur en voyant une vingtaine de tontons macoutes, ou attachés, brandir des pistolets sur les quais. Les Américains ont renversé la vapeur et cela a encouragé le général Cédras à chasser la mission civile. La leçon à tirer est que lorsqu'il n'y a pas fusion des éléments militaires et civils nécessaires au maintien de la paix, cela peut provoquer des revers civils importants.

Le Kosovo. J'étais au Kosovo juste avant Noël et il était assez évident que la KVM, la mission de vérification du Kosovo, était ouvertement constituée de militaires. On a facilement pu les envoyer sur le terrain; les mécanismes nationaux du Canada et d'autres pays ont pu faire venir rapidement leurs militaires sur le terrain. Mais ils ont dû se contenter de surveiller et d'essayer de maintenir le statu quo. Ils n'avaient pas vraiment les compétences voulues pour essayer d'apporter certains changements favorables à la démocratisation et aux droits de la personne qui auraient pu éviter ce qui s'est produit. Je sais que je fais un grand bond pour arriver à cette conclusion, et je ne veux pas dire que le résultat aurait nécessairement été différent, mais nous ne le saurons jamais. La leçon à tirer est qu'il ne faut pas confondre la capacité de déployer le personnel rapidement avec la capacité d'agir et de faire la différence sur le terrain.

Afin qu'on ne m'accuse pas de minimiser l'importance des militaires chargés du maintien de la paix, je vous rappellerai l'opération Turquoise au Rwanda, où l'armée française est restée deux mois et a effectivement réussi à arrêter le génocide qui se produisait dans la région sud-ouest du pays. Cette opération a été très efficace. Au Rwanda et en Yougoslavie, où des pressions internationales précises et prolongées et une mission civile importante sur le terrain n'ont évidemment pas réussi à empêcher les violations des droits de la personne, la leçon à tirer est que, à certains moments, la solution militaire pour défendre les droits de la personne peut être à la fois nécessaire et possible. Elle sera efficace si elle est importante.

Il y a une dernière leçon que l'on est en train d'apprendre. Les civils canadiens étudient de plus en plus le savoir-faire des Forces armées canadiennes sur le terrain et tentent de reproduire leurs façons de procéder et leurs niveaux de préparation. CANADEM est financée par l'ACDI pour entreprendre un projet de déploiement civil qui créera, entre autres choses, des mécanismes et des instructions de déploiement se fondant sur les méthodes des Forces armées canadiennes.

Tandis que je m'achemine vers ma conclusion, permettez-moi de revenir au premier argument que je vous ai présenté. À bien y penser, l'organisation canadienne qui est la plus indiquée pour déployer des individus et des groupes pour les opérations de maintien de la paix est l'armée canadienne. Il y a à cela des raisons évidentes. Par rapport aux autres associés chargés du

field operations. They have large numbers of personnel. They do not have a daytime job, so to speak, so they are totally geared to prepare for and to deploy into a field operation, be it war, peacekeeping, disaster relief, or aid to the civil power. They are extensively trained to go into the field, or, very important in this context and my subsequent comments, they are geared to support those who will go into the field. They are well-equipped to transport themselves and to support themselves in the field and to undertake combat.

However, Canadian military lack many of the skill sets required for multidimensional peacekeeping, such as international human rights expertise, democratization expertise, development expertise, diplomatic expertise, mediation expertise, and so on. One obvious and partial solution is for the Canadian Armed Forces to learn many of these skills. They are starting to do that, but they need to be encouraged to do more, particularly where they are best placed to carry out such ancillary tasks as, for example, the sensitization and training of other militaries to properly observe human rights law, including the law of armed conflict, and to understand the role of militaries in a democratic society.

A less obvious but partial solution is for the Canadian Armed Forces to help enhance the deployment capacity of the other Canadian peacekeepers — the civilian peacekeepers and the CivPol peacekeepers.

I have always felt that the Canadian military peacekeeping capacity needs to be maintained and broadened, but I also feel that Canadian government resources need to be slightly refocused to enhance civilian peacekeeping capacity. That can be achieved by the Canadian Armed Forces voluntarily piggybacking substantial civilian and CivPol training, and civilian and CivPol field support, such as admin-logistics, transport, communications and so on.

I suggest that the Canadian military, in conjunction with civilians, create a peacekeeping support capacity that services both the Canadian military and Canadian civilians. With sufficient give and take on the side of Canadian military, civilians and CivPol, it is possible to develop some multidisciplinary mechanisms and procedures that truly maximize overall Canadian peacekeeping skills and capacity and save tax dollars.

PPC and CANADEM are modest efforts in this regard, and both operate with the same philosophy, that much of what works for military peacekeepers will largely work for civilian peacekeepers and CivPol peacekeepers and vice versa. The preferred way forward is for DND to voluntarily adapt various

maintien de la paix au Canada, l'armée est fort bien financée et elle est avant tout axée sur les opérations sur le terrain. Elle a des effectifs nombreux. Il ne s'agit pas d'un travail de jour, à proprement parler, de sorte qu'elle est tout à fait prête à se préparer et à se déployer pour une opération sur le terrain, qu'il s'agisse d'une guerre, de maintien de la paix, de secours en cas de catastrophe, ou d'aide à un pouvoir civil. Elle a reçu un entraînement sérieux pour aller sur le terrain ou, ce qui est très important dans ce contexte et pour les remarques que je vais faire ensuite, elle est équipée pour soutenir ceux qui iront sur le terrain. Elle est parfaitement équipée pour assurer son propre transport et les autres aspects du soutien logistique sur le terrain et pour se battre.

Mais l'armée canadienne ne possède pas la plupart des compétences qui sont nécessaires pour le maintien de la paix multidimensionnel; je veux parler du savoir-faire dans le domaine des droits de la personne au niveau international, de la démocratisation, du développement, de la diplomatie, de la médiation, et cetera. Une solution évidente et partielle consisterait à doter les Forces armées canadiennes de ces compétences. Elles ont commencé cette formation, mais il faudrait les encourager à faire davantage, surtout là où elles sont les mieux placées pour effectuer des tâches auxiliaires comme la sensibilisation et la formation des autres militaires pour qu'ils respectent comme il se doit la législation des droits de la personne, y compris la législation des conflits armés, et pour qu'ils comprennent le rôle des militaires dans une société démocratique.

Il y a une autre solution moins évidente mais partielle qui consisterait à ce que les Forces armées canadiennes aident les autres groupes canadiens chargés du maintien de la paix — qu'il s'agisse des civils ou de la police civile — à améliorer leur capacité de déploiement.

J'ai toujours pensé que la capacité militaire de maintien de la paix du Canada devait être maintenue et élargie, mais j'estime aussi que les ressources du gouvernement canadien doivent être légèrement réorientées pour améliorer la capacité civile de maintien de la paix. On pourra y parvenir si les Forces armées canadiennes acceptent volontairement de prendre en charge une bonne partie de la formation des civils et de la police civile, ainsi que leur soutien sur le terrain, notamment en matière d'administration et de logistique, de transport, de communications, et cetera.

Je suggère que l'armée canadienne, en collaboration avec les civils, crée une capacité de soutien pour les opérations de maintien de la paix destinée à servir à la fois l'armée canadienne et les civils canadiens. Si l'armée, les civils et la police civile du Canada acceptent de faire suffisamment de concessions mutuelles, il sera possible de mettre au point des mécanismes et des procédures multidisciplinaires qui permettront de tirer le maximum de l'ensemble des compétences et de la capacité de maintien de la paix du Canada tout en permettant des économies.

Le PPC et CANADEM représentent des efforts modestes dans ce sens, et tous deux appliquent la même philosophie, à savoir que ce qui donne des résultats pour les militaires qui assurent le maintien de la paix donnera également d'assez bons résultats pour les civils et la police civile chargés du maintien de la paix, et vice



parts of its peacekeeping support mechanism, such as admin-logistics, training, transportation, communications and so on, so as to service Canadian civilians and CivPol who are deploying on peacekeeping operations.

DND will need a bit of encouragement, but the bottom line is that they operate on federal funds and the Canadian taxpayer should not be expected to pay for separate civilian and military mechanisms that would duplicate almost identical services and outputs.

If DND, the Canadian Armed Forces, cannot or will not do so in a way that does not impair the capacity of the Canadian CivPol and civilian peacekeepers, then the DND budget should be reduced commensurately to fund directly those other phases of peacekeeping, the civilians and CivPol. However, if properly conceptualized and packaged, I do not think that it will not come to this. However, the idea needs to come from a number of legitimate and respected sources. The Senate, through your committee, is obviously a leading candidate.

In conclusion, honourable senators, I hope that this committee will elaborate its own version of this concept and then strongly lobby the other parts of government to have DND adapt part of its military peacekeeping support capacity to service jointly the Canadian military peacekeepers, the Canadian civilian peacekeepers, and the Canadian CivPol peacekeepers.

Thank you for asking me to appear. If you have any questions, I would be delighted to field them.

**The Chairman:** I have a couple of questions that I will ask initially, and then I will turn to other senators.

Both of you have had extensive experience with peacekeeping cases. When is peacekeeping likely to succeed? Somalia is a case, I suppose, that you would not adduce in support of an argument for success. In what circumstances is the effort worthwhile? Are there circumstances in which peacekeepers, regardless of how well-organized they are, how well trained or how well-financed, are likely to have little or no effect or will perhaps even worsen the situation?

**Mr. LaRose-Edwards:** My feeling has always been on these kinds of operations, following the traditions of triage, that those that succeed are the ones that identify an opportunity and move fast to address it and thus have a chance of success. There are cases, however, where you just cannot resolve a situation. I feel that at times Canada and the international community need to step back from an unresolvable situation and put their scarce resources into a situation that can be resolved.

There are all sorts of examples. Rwanda is a perfect-case scenario. I honestly believe that, had Canada and others sent in 3,000 lightly armoured troops very quickly, within days of the plane's being shot down, they could have brought the genocide to

versa. La solution privilégiée pour l'avenir serait que le MDN adapte volontairement diverses parties de son mécanisme de soutien du maintien de la paix, notamment l'administration et la logistique, la formation, les transports, les communications, et cetera, afin de servir les civils et la police civile canadienne que l'on déploie dans des opérations de maintien de la paix.

Le MDN aura besoin d'un peu d'encouragement, mais en définitive, il fonctionne grâce au financement fédéral et les contribuables canadiens ne devraient pas avoir à payer pour des mécanismes civils et militaires distincts qui offrent des services et des productions pratiquement identiques.

Si le MDN, c'est-à-dire les Forces armées canadiennes, ne peut pas ou ne veut pas le faire de façon à ne pas freiner la capacité de la police civile et des civils canadiens chargés du maintien de la paix, son budget devrait être réduit en conséquence pour financer directement ces autres gardiens de la paix que sont les civils et la police civile. Toutefois, avec une conceptualisation et une proposition voulues, je ne pense pas que l'on n'y parvienne pas. Mais il faut que l'idée vienne de plusieurs sources légitimes et respectées. Le Sénat, grâce à votre comité, est évidemment l'un des premiers candidats.

En conclusion, mesdames et messieurs les sénateurs, j'espère que le comité mettra au point sa propre version de l'idée et fera ensuite fortement pression auprès des autres secteurs du gouvernement pour que le MDN adapte en partie sa capacité militaire de soutien du maintien de la paix pour servir en même temps les militaires, les civils, et la police civile du Canada, qui seront chargés du maintien de la paix.

Je vous remercie de m'avoir demandé de comparaître. Si vous avez des questions, je serais ravi d'y répondre.

**Le président:** J'ai moi-même quelques questions à vous poser pour commencer et je donnerai ensuite la parole aux autres sénateurs.

Vous avez tous deux une grande expérience des opérations de maintien de la paix. Quand ont-elles des chances de réussir? J'imagine que la Somalie n'est pas l'exemple que vous choisiriez pour illustrer une opération réussie. Dans quelles circonstances l'effort est-il justifié? Y a-t-il des cas où les responsables du maintien de la paix, indépendamment du fait qu'ils soient bien organisés, formés ou financés, ont-ils des chances d'avoir un léger effet, aucun effet du tout ou risquent même d'aggraver la situation?

**M. LaRose-Edwards:** J'ai toujours pensé que pour ce type d'opérations, comme le veut la tradition du triage, ceux qui réussissent sont ceux qui ont identifié une possibilité et sont intervenus rapidement pour avoir ainsi une chance de succès. Il y a des cas, cependant, où il est impossible de redresser une situation. J'estime qu'il y a des moments où le Canada et la communauté internationale doivent se retirer d'une situation insoluble et utiliser leurs maigres ressources pour une situation que l'on peut redresser.

Il y a toutes sortes d'exemples. Le Rwanda est un cas de figure parfait. Je crois honnêtement que, si le Canada et les autres avaient envoyé 3 000 soldats avec des blindés légers très rapidement, quelques jours après que l'avion a été abattu, ils

a halt. Because they waited several months, it became an impossible mission. At that point in time, I tend to agree, it is too late. Sending in large numbers of troops will not resolve it. The Rwanda Patriotic Front were coming in at that time and so the game was over.

There are times when you can succeed and there are times when you cannot succeed. Success comes when you move fast.

**Mr. Morrison:** Peacekeeping will succeed, not so much through the actual use of the military resources that have been allocated, but it will succeed when national governments and international organizations, through their national members, display the practical political will, determination, lasting support and application of the resources necessary to do the job.

There are occasions when of course the military is willing, but governments do not deploy the military or civilian peacekeepers or United Nations civilian police in time to do the job. That specifically happens from time to time in the case of the United Nations, and it happened in the case of Rwanda, with which we are all too familiar. I would suggest that the success of peacekeeping lies with the civilian political apparatus much more than with the military itself.

**The Chairman:** Colonel Morrison, would you describe the Yugoslavia-Kosovo exercise as a peacekeeping exercise?

**Mr. Morrison:** It is a military exercise undertaken by political authorities who have said that not only must the military go there and try to solve a problem, but it must go, not just with one arm tied behind its back but with, more practically, one arm cut off. I would like to think that the international community has learned a lot from the Kosovo exercise: first, to establish firmly your aim; second, to allocate the resources necessary to do the job; and, third, not to tell your antagonist what it is you are not going to do.

**The Chairman:** Staying with the Yugoslavia-Kosovo situation for a moment, I have heard it said within the last couple of days that, now that an agreement seems to be coming up over the horizon, the hard work really begins. Would that be your assessment of the situation?

**Mr. Morrison:** Absolutely. The use of military force does not solve any problem. The use of military force is an admission that the parties to the dispute, the politicians and diplomats, have failed to find a solution and have tried to use military force. All military force does is to create a certain degree of stability to create conditions where politicians and diplomats can then move in, as they have now, to try to solve the underlying root causes of the conflict.

I would think that the discussions now ongoing in Bonn, in New York, and in other locations are far more important to the success of what happens in the Federal Republic of Yugoslavia than has been all of the bombing, because we are now faced with the situation where Mr. Milosevic appears to have accepted the desirability of listening more closely to the international community than he has done before. I think that what has resulted

auraient pu mettre un terme au génocide. Mais parce qu'ils ont attendu plusieurs mois, c'est devenu une mission impossible. À ce moment-là, je vous l'accorde, il était trop tard. Envoyer des troupes nombreuses n'aurait rien résolu. Le front patriotique du Rwanda était en train d'avancer et les jeux étaient faits.

Il y a des moments où on peut réussir et d'autres où on ne peut pas. On connaît le succès lorsqu'on intervient rapidement.

**M. Morrison:** Le maintien de la paix réussit, non pas tellement à cause de l'utilisation proprement dite des ressources militaires qui ont été accordées, mais il réussit lorsque les gouvernements nationaux et les organisations internationales, par l'intermédiaire de leurs membres nationaux, manifestent la volonté politique sur le plan pratique, la détermination, et offrent un soutien durable et les ressources nécessaires pour faire le travail.

Il y a bien sûr des circonstances où l'armée est prête, mais les gouvernements ne déploient pas les militaires ou les civils chargés du maintien de la paix ou la police civile des Nations Unies à temps pour faire le travail. Cela arrive de temps à autre avec les Nations Unies, et c'est arrivé dans le cas du Rwanda, que nous connaissons tous trop bien. Je crois que le succès du maintien de la paix réside dans l'appareil politique civil beaucoup plus que dans l'appareil militaire proprement dit.

**Le président:** Colonel Morrison, pouvez-vous nous décrire les opérations de maintien de la paix de Yougoslavie et du Kosovo?

**M. Morrison:** Il s'agit d'une opération militaire qui a été entreprise par des instances politiques qui ont dit que non seulement l'armée devait y aller pour essayer de résoudre le problème, mais qu'elle devait y aller non seulement avec un bras lié dans son dos, mais plus exactement avec un bras coupé. Je me plais à croire que la communauté internationale a appris beaucoup de l'opération du Kosovo: premièrement, établir fermement son objectif; deuxièmement accorder les ressources nécessaires pour faire le travail; et troisièmement, ne pas dire à votre opposant ce que vous allez ne pas faire.

**Le président:** Gardons l'exemple de la situation de la Yougoslavie et du Kosovo un instant. J'ai entendu dire ces derniers jours que, maintenant qu'un accord semble se pointer à l'horizon, le travail vraiment difficile va commencer. Est-ce ainsi que vous évalueriez la situation également?

**M. Morrison:** Absolument. L'utilisation des forces militaires ne résout pas le problème. Le recours à l'armée est un constat d'échec; cela veut dire que les parties au différend, les politiciens et les diplomates, n'ont pas réussi à trouver une solution et ont tenté d'utiliser la force militaire. Tout ce que fait l'intervention armée, c'est de créer une certaine stabilité, des conditions qui permettent aux politiciens et aux diplomates d'intervenir, comme c'est le cas maintenant, pour essayer de trouver un remède aux causes sous-jacentes qui sont à l'origine du conflit.

Je pense que les discussions qui ont cours actuellement à Bonn, à New York et dans d'autres endroits sont beaucoup plus importantes pour le succès de ce qui va se passer dans la République fédérale de Yougoslavie que ne l'ont été tous les bombardements car nous sommes maintenant dans une situation où M. Milosevic semble avoir accepté l'idée qu'il était souhaitable qu'il écoute plus attentivement la communauté



in Kosovo is that the international community in military and civilian forms will be involved there for many years to come.

**Mr. LaRose-Edwards:** I do not want to diminish the difficulty of what has gone before, but the really difficult part has not started yet. I would suggest that the difficult parts always come when the CNN factor, the world's attention, moves somewhere else. It is a tough slog to turn around a situation that will take years and years of sustained effort and help from the outside and work from the people, the Kosovars, on the ground. The difficult time is when people are no longer paying attention to it anymore; then it becomes difficult to keep slogging away at it.

**Senator Andreychuk:** Having known both witnesses in some of their prior capacities, I am pleased to have this opportunity to welcome them here in their present capacities.

It seems to me that our present discussion is revolving around "peacekeeping" as a broad concept. The traditional notion of peacekeeping is that, when two parties, not in the same state, have a willingness to end their disputes, we go in to help them keep that peace, which they have agreed to. However, in many of the more recent situations — Rwanda and Kosovo, for example — it has not really been peacekeeping in that sense, because there is very little will on the part of the KLA or the Serbs to keep the peace; there was no will in the past and there is not likely to be in the future. Are you differentiating between the roles we have assigned to the military and civilians in peacebuilding, peacemaking and peacekeeping, or are we rolling them all into one now?

**Mr. Morrison:** At the Pearson Peacekeeping Centre we use the term "peacekeeping" as an umbrella concept that encompasses peacekeeping, peacemaking, peace establishment, peace-support operations, preventive diplomacy, and so on. "Peacekeeping" is the term most familiar to the public; it is the one that is used in the popular press and in popular literature. One must tailor the civilian and military forces to do the job that is required under the peacekeeping umbrella; so we use it in a very general sense to encompass all of the activities that you mentioned.

**Senator Andreychuk:** Does that flow into what the military defines as "peacekeeping," with its mandate under all of these various arms, or do they have to move with the flow in defining it?

**Mr. Morrison:** They must do both. There are as many definitions of "peacekeeping" probably as there are militaries and governments in the world. The important thing for military and civilian peacekeepers is to be told exactly what it is they are required to do, and then to have the resources necessary to do that.

internationale qu'il ne l'a fait auparavant. Je crois que ce qui va se passer au Kosovo, c'est que la communauté internationale, représentée par des militaires et des civils, va y rester présente pendant de nombreuses années encore.

**M. LaRose-Edwards:** Je ne veux pas minimiser la difficulté des opérations qui ont eu lieu auparavant, mais la partie véritablement ardue n'a pas encore commencé. Je pense que les moments difficiles viennent toujours lorsque le facteur CNN, l'attention du monde, se déplace vers un autre endroit de la planète. C'est un travail ardu que de changer une situation car cela va demander des années et des années d'efforts et d'aide soutenus de l'extérieur et de travail de la part de la population, les Kosovars, sur le terrain. Le moment difficile arrive lorsque le public international n'y prête plus attention; c'est à ce moment-là qu'il devient difficile de continuer le travail et de fournir des efforts soutenus.

**Le sénateur Andreychuk:** Ayant rencontré les deux témoins auparavant, lorsqu'ils assumaient d'autres responsabilités, je suis heureuse d'avoir l'occasion de leur souhaiter la bienvenue ici dans le cadre de leurs nouvelles fonctions.

J'ai l'impression que notre discussion tourne autour de la notion générale de «maintien de la paix». L'idée traditionnelle du maintien de la paix est que, lorsque deux parties, qui ne sont pas le même État, sont prêtes à mettre un terme à leur différend, nous allons les aider à maintenir cette paix à laquelle elles ont souscrit. Mais dans la plupart des situations plus récentes — le Rwanda et le Kosovo, par exemple — ça n'a pas été ce genre de maintien de la paix, car il y a très peu de volonté de la part de l'armée de libération du Kosovo ou des Serbes de maintenir la paix; il n'y a pas eu de volonté dans le passé et il est fort vraisemblable qu'il n'y en ait pas dans l'avenir. Faites-vous une différence entre les rôles que l'on a confiés aux militaires et aux civils lorsqu'il s'agit d'édifier la paix, de rétablir la paix et de maintenir la paix, ou est-ce qu'on les regroupe tous sous le même vocable maintenant?

**M. Morrison:** Au Centre Pearson, nous employons l'expression «maintien de la paix» comme notion générale qui recouvre le maintien de la paix, le rétablissement de la paix, l'établissement de la paix, les opérations de paix, la diplomatie préventive, et cetera. Le «maintien de la paix» est le terme le plus connu du public; c'est celui qui est utilisé dans la presse populaire et dans la littérature populaire. Nous devons donc adapter les forces civiles et militaires pour qu'elles fassent le travail nécessaire au chapitre du maintien de la paix dans son sens général; nous l'utilisons donc dans un sens très général qui comprend toutes les activités que vous avez mentionnées.

**Le sénateur Andreychuk:** Est-ce que cela correspond à ce que l'armée définit comme le «maintien de la paix», avec le mandat qu'elle a pour les différentes armes, ou est-ce qu'elle a dû suivre la tendance générale pour définir le maintien de la paix?

**M. Morrison:** C'est les deux à la fois. Il y a sans doute autant de définitions du «maintien de la paix» qu'il y a d'armées et de gouvernements dans le monde. L'important pour les militaires comme pour les civils qui sont chargés du maintien de la paix, c'est qu'on leur dise exactement ce qu'ils doivent faire et qu'on

The particular appellation that you give to the operation is not as important as being specific and being well-equipped.

**Senator Andreychuk:** Your institute does a very valuable job and certainly is receiving good credit and reviews on the training that you provide. However, from the military perspective, I am told that they have their internal rules and that part of the ability to be a good peacekeeper is to work together within the military. Apparently, though, when we downsized the military, we let go virtually all of the people who had experience in peacekeeping. As a result, we are pretty thin now in the complement of people who can actually work together very quickly out on the field.

In other words, one of the gaps caused by this downsizing of the military is that they have not had time to work together, to train together, to build a consensus together in any unit within the military. Because of that weakness, because all of that peacekeeping experience and capacity within is gone, when they are deployed they cannot work together efficiently as a military. While your institute helps them, it is not a substitute for what is necessary.

**Mr. Morrison:** I believe that the size of the Canadian Armed Forces is much less than it should be. Having said that, however, every man and woman in the Canadian forces, regular and reserves, is a professional. No member of the Canadian Armed Forces is deployed on any operational mission at home or abroad unless that person is specifically trained and, in the opinion of the commanding officer, is able to do the job.

I thank you for your kind words about the Pearson Peacekeeping Centre. What we do is try to have the military and the civilians working well together with the same kind of esprit de corps and coherence as you ascribed to the military.

**Mr. LaRose-Edwards:** I do not know of any ministry, organization, or individual in Canada that would admit of having enough money. I think the Canadian Armed Forces have more than enough individuals and more than enough resources to do their peacekeeping tasks. If they want to spend money on submarines, you must wonder where their priorities are.

I believe that the Canadian peacekeeping capacity is actually larger. It is the younger military, both officers and other ranks, who have more peacekeeping experience and bring more to the job. As the senior military move on, who have trained for war in Europe, in fact our peacekeeping critical mass increases. Therefore, I believe that Canadian military capacity to do peacekeeping is growing bigger all the time.

**Senator Andreychuk:** Mr. Morrison, you indicated that the Canadian forces would not put personnel on the ground if they were not ready. However, with the kind of command structure that we have created in Canada, where we have the head of the military reporting to the deputy minister, in essence, who then has his own agenda, and so on, and reports to the minister, does that

leur donne ensuite les ressources nécessaires pour le faire. Le nom que vous donnez exactement à l'opération n'est pas aussi important que le fait d'être précis et bien équipé.

**Le sénateur Andreychuk:** Votre institut fait un travail très précieux et reçoit certainement des compliments et de bonnes critiques pour la formation qu'il offre. Mais pour l'armée, on me dit qu'elle a ses propres règles internes et que pour pouvoir en partie assurer le maintien de la paix, il faut travailler ensemble au sein de l'armée. Mais il semble que lorsque l'on a réduit les effectifs militaires, on ait laissé partir tous ceux qui avaient une expérience en maintien de la paix. De ce fait, il y a actuellement assez peu de personnes qui peuvent travailler très rapidement ensemble sur le terrain.

Autrement dit, l'une des lacunes provoquées par la réduction des effectifs militaires est que nous n'avons pas eu le temps de travailler ensemble, de nous former ensemble, d'arriver ensemble à un consensus dans n'importe quelle unité de l'armée. Du fait de cette faiblesse, parce que toute cette expérience et cette capacité de maintien de la paix qu'il y avait à l'intérieur ont disparu, lorsqu'il y a un déploiement, il n'est pas possible de travailler ensemble de façon efficace en tant qu'armée. Si votre institut les aide, il ne peut suppléer le manque.

**M. Morrison:** Je crois que les effectifs des Forces armées canadiennes sont bien inférieurs à ce qu'ils devraient être. Ceci dit, tout soldat, qu'il s'agisse d'un homme ou d'une femme, de l'armée régulière ou de la réserve, est un professionnel. Aucun soldat n'est déployé dans une mission opérationnelle dans notre pays ou à l'étranger s'il n'a pas été précisément formé et s'il n'est pas à même, de l'avis de l'officier responsable, de faire le travail.

Je vous remercie d'avoir si gentiment parlé du Centre Pearson. Nous essayons effectivement de faire bien travailler ensemble les militaires et les civils avec le même esprit de corps et la même cohésion que l'on attribue à l'armée.

**M. LaRose-Edwards:** Que je sache, il n'y a pas un ministère, une organisation ou un particulier au Canada qui admette avoir assez d'argent. Je crois que les Forces armées canadiennes ont des effectifs plus que suffisants et des ressources plus que suffisantes pour assumer leurs fonctions de maintien de la paix. Si elles veulent dépenser de l'argent pour acheter des sous-marins, on peut se demander quelles sont leurs priorités.

Je crois que la capacité canadienne de maintien de la paix est en fait plus importante. Ce sont les militaires plus jeunes, aussi bien les officiers que ceux des autres rangs, qui ont davantage d'expérience en maintien de la paix et qui apportent davantage à ce travail. Au fur et à mesure que les militaires plus âgés, qui ont été formés pour la guerre en Europe, s'en vont, notre masse critique de maintien de la paix augmente en fait. Je crois donc que la capacité militaire canadienne en matière de maintien de la paix augmente constamment.

**Le sénateur Andreychuk:** Monsieur Morrison, vous avez dit que les Forces canadiennes n'enverraient pas leurs soldats sur le terrain s'ils n'étaient pas prêts. Mais avec le genre de structure de commandement que nous avons créé au Canada, c'est-à-dire où le chef de l'armée rend des comptes au sous-ministre, en gros, qui a lui-même son propre programme, et qui rend des comptes au



not create a difficult situation for the head of the military? With all of the foreign policy issues and other issues that the deputy minister has to take into account, he — or she — may have a mindset about what must be done; if that is the case, is it not difficult for the head of the military command to indicate that his troops might not quite be ready? Is he not put in the position that he must do the best he can?

**Mr. Morrison:** My understanding of the relationship of the Deputy Minister of the Department of National Defence and the Chief of Defence Staff to the Minister of National defence is somewhat different from that which you have just posited. My understanding is that both of them in their specific areas of responsibility are accountable to the minister.

My words of course on the Office of the Chief of Defence Staff are of those who never got anywhere near being Chief of Defence Staff in the military, so they are spoken probably with great objectivity. The job of the Chief of Defence Staff is to implement government policy to the best of the ability of the armed forces. All of the Chiefs of Defence Staff I have known — and that is quite a few now — have not been at all hesitant about pointing out to the government what might happen if a particular government-recommended or government-dictated course of action were followed.

Before any member of the Canadian Armed Forces is sent into a theatre of operations, the appropriate people at National Defence Headquarters, it is my understanding, conduct a risk assessment. I believe that all of our professional military men and women have confidence that their military commanders and political leaders will not put them needlessly at risk. Of course, they will be put at risk; that is the job, and that is why they sign up and swear allegiance to serve.

However, the main point that I take from your question is that, yes, the Chief of Defence Staff does have a very difficult job. That is why the government chooses the best people to occupy that office.

**Senator Andreychuk:** My understanding is slightly different from yours on the aspect of practicality, because the chart may say certain things but, when you get down to day-to-day matters, how does one put forward one's point of view when a deputy minister may be putting forward a different view? However, I will take that up, I hope, with the minister when we call him.

I think I understood the points Mr. LaRose-Edwards was making, but I have three further questions for you, Mr. Morrison. You said we should stay in NATO, but you did not really give your reasons why. I should like to hear a bit more on that.

In our report in 1996, when we were studying European integration and the implications for Canada from our foreign policy point of view, we commented on NATO, firmly supporting Canada's continued involvement in NATO and giving some of our own reasons for that. We also talked about the fact that NATO had been expanded, our concern being that there had not been perhaps a sufficient analysis of the ramifications for Canada's foreign

ministre, est-ce que cela ne crée pas une situation difficile pour le chef de l'armée? Avec toutes les questions de politique étrangère et autres que le sous-ministre doit prendre en compte, il — ou elle — peut avoir une certaine idée de ce qui doit être fait; et si c'est le cas, n'est-il pas difficile pour le chef du commandement militaire de dire que ses troupes ne sont peut-être pas tout à fait prêtes? N'est-il pas placé dans la position de devoir faire de son mieux?

**M. Morrison:** Ma perception des relations qu'entretiennent le sous-ministre de la Défense nationale et le chef d'état-major de la Défense avec le ministre de la Défense nationale est quelque peu différente de ce que vous venez d'énoncer. Ma perception est que tous deux dans leur domaine particulier de responsabilité rendent des comptes au ministre.

Ce que je dis bien sûr du Bureau du chef d'état-major de la Défense vient de quelqu'un qui n'a jamais été très près du poste de chef d'état-major de la Défense dans l'armée, ce sont donc sans doute des idées très objectives. Le travail du chef d'état-major de la défense consiste à mettre en oeuvre la politique gouvernementale au mieux des capacités des forces armées. Tous les chefs d'état-major de la Défense que j'ai connus — et il y en a pas mal maintenant — n'ont jamais hésité à faire savoir au gouvernement ce qui pourrait se produire si une action recommandée ou dictée par le gouvernement était entreprise.

Avant qu'un soldat de l'armée canadienne soit envoyé sur le théâtre des opérations, je crois que les personnes responsables du quartier général de la Défense nationale procèdent à une évaluation des risques. Je pense que tous nos militaires professionnels, que ce soit des hommes ou des femmes, sont convaincus que leurs commandants militaires et leurs chefs politiques ne vont pas leur faire courir des risques inutiles. Ils vont bien sûr courir des risques; c'est leur travail et c'est pour cela qu'ils s'enrôlent et font le serment de servir.

Mais ce que je déduis de votre question, c'est qu'en effet, le chef d'état-major de la Défense a un travail très difficile. C'est pourquoi le gouvernement choisit les meilleurs pour occuper ce poste.

**Le sénateur Andreychuk:** Ma conception de la chose est légèrement différente de la vôtre pour ce qui est de l'aspect pratique parce que l'organigramme peut indiquer certaines choses, mais lorsque l'on passe au niveau des affaires courantes, comment fait-on valoir son point de vue lorsque le sous-ministre peut avancer un point de vue différent? Mais j'espère pouvoir discuter de cela avec le ministre lorsque nous le convoquerons.

Je pense avoir compris ce que voulait dire M. LaRose-Edwards, mais j'ai trois autres questions pour vous, monsieur Morrison. Vous avez dit que nous devrions rester membre de l'OTAN, mais vous ne nous avez pas vraiment précisé pour quelles raisons. J'aimerais en savoir un peu plus.

Dans notre rapport de 1996, lorsque nous avons étudié l'intégration européenne et les implications pour le Canada du point de vue de la politique étrangère, nous avons fait des observations sur l'OTAN et nous avons fermement appuyé la participation continue du Canada à cette organisation en indiquant quelques-unes de nos raisons. Nous avons aussi parlé du fait que l'OTAN avait été élargie car nous craignons que l'on n'ait pas

policy by some of the NATO expansion, although we did not disagree with NATO expansion.

What preconditions or conditions would you put on at this point for expanding NATO beyond the three countries that have already been added to NATO, or would you put on any conditions at all? Would you leave it to the ebbs and flows of the politics of the time?

Those are the first two questions. My third question is this: I had always understood from the discussions that took place after the fall of the East-West, and the peace discussions at the time, that there was a confirmation of NATO's continuing, but with great emphasis on non-Article 5 issues. Now we have Kosovo, where you have said we are using military means to back up non-Article 5 initiatives. Do you think that is an appropriate use of the military? Should we take time to define more clearly the non-Article 5 initiatives that should be sanctioned? If so, in what way?

Certainly, at that time, when we were talking about peacebuilding and peacemaking and joint operations with OSCE, we were really talking about building a security environment within which Europe would foster. I do not think there were any discussions about using NATO bomb attacks outside Article 5.

**Mr. Morrison:** Canada should stay in NATO because first of all, it is an organization that is composed of 19 countries that can get along and act united within generally accepted boundaries. We ought to be very careful before we advocate the disbandment of an organization with those assets.

Secondly, NATO is an alliance that has worked, not just militarily, but also economically, politically and in terms of research. Some of that is due to the Canadian Article in the Atlantic Charter.

Thirdly, it is still necessary, in order to ensure relative peace, security and stability in Europe, to have a transatlantic alliance. That alliance ought not to be composed of a very large number in Europe and only one country from the North American continent. Canadian membership serves a great purpose.

Thirdly, NATO is an organization that has worked for 50 years, has great inter-operability assets, is able to deploy its political resources and its military resources relatively quickly to deal with a crisis when NATO political leaders — that includes the heads of government of the NATO countries — decide that military forces ought to be deployed.

With regard to the criteria for NATO enlargement, I would emphasize that democracy, economic development and a military that has the potential to become of the standard possessed by the current 19 members be the factors. I would also list in fourth place, but still important, a very good knowledge of the English language.

suffisamment analysé les ramifications pour la politique étrangère du Canada de certaines expansions de l'OTAN, bien que nous n'étions pas contre cet élargissement de l'OTAN.

Quelles conditions préalables ou quelles conditions mettriez-vous actuellement à l'acceptation par l'OTAN d'autres pays que les trois qui viennent d'y être ajoutés, si vous pensez que des conditions doivent être mises? Laisseriez-vous les choses suivre le cours de la politique du moment?

Voilà mes deux premières questions. La troisième est la suivante: j'avais toujours compris, d'après les discussions qui avaient eu lieu après la disparition du rideau de fer et après les discussions de paix de l'époque, que l'on avait confirmé le maintien de l'OTAN, mais en insistant beaucoup sur les questions ne relevant pas de l'article 5. Nous avons maintenant le problème du Kosovo, où vous dites que nous utilisons des moyens militaires pour appuyer des initiatives ne correspondant pas à l'article 5. Pensez-vous que ce soit un bon usage de l'appareil militaire? Devrions-nous prendre le temps de définir plus clairement les initiatives ne relevant pas de l'article 5 qui devraient être sanctionnées? Dans l'affirmative, de quelle façon?

Il est clair qu'à l'époque où nous parlions d'édification de la paix, de rétablissement de la paix et d'opérations conjointes avec l'OSCE, nous parlions en fait de créer un environnement sûr au sein duquel l'Europe pourrait prospérer. Je ne pense pas qu'il ait été question que l'OTAN ait recours aux bombardements en dehors de l'article 5.

**M. Morrison:** Le Canada devrait rester au sein de l'OTAN parce que premièrement, c'est une organisation qui est composée de 19 pays qui arrivent à s'entendre et à agir de façon unie à l'intérieur de frontières généralement acceptées. Nous devrions faire preuve de la plus grande prudence avant de conseiller la dispersion d'une organisation qui a de tels atouts.

Deuxièmement, l'OTAN est une alliance qui a fonctionné, pas seulement sur le plan militaire, mais aussi sur le plan économique, politique et au niveau de la recherche. Cela est dû en partie à l'article canadien de la Charte de l'Atlantique.

Troisièmement, il est encore nécessaire, pour garantir une paix, une sécurité et une stabilité relatives en Europe, d'avoir une alliance transatlantique. Cette alliance ne devrait pas être composée de très nombreux pays européens et d'un seul pays du continent nord-américain. L'adhésion canadienne joue un rôle important.

Troisièmement, l'OTAN est une organisation qui fonctionne depuis 50 ans, qui a d'importants atouts d'interopérabilité, qui peut déployer ses ressources politiques et militaires relativement rapidement pour faire face à une crise lorsque les chefs politiques de l'OTAN — cela comprend les chefs de gouvernement des pays de l'OTAN — décident que la force militaire doit être déployée.

Pour les critères concernant l'élargissement de l'OTAN, j'insisterais pour que les facteurs soient la démocratie, le développement économique et une force militaire qui ait le potentiel de correspondre à la norme des 19 pays actuellement membres. J'ajouterais à cette liste en quatrième place, mais en la considérant encore importante, une très bonne connaissance de la langue anglaise.



With regard to the third question and Article 5, NATO has now proven that it can act. It has done so without objections from any of the European countries gathered together in any one of the many organizations into which they have assembled themselves, for various national reasons in Europe. NATO intervened in the Federal Republic of Yugoslavia in a very good international cause. I would like to have seen NATO intervene even more forcibly than it did, but I understand that there were very good political reasons for not doing so.

**Senator Andreychuk:** Do you think that the charter then needs to be changed or do you think that NATO is well within its mandate to do what it is doing now? Some people have argued that if it was going to use military attacks, dropping bombs, that that was not really contemplated outside of declaring a war, and that we would have used all other means but that. Do we need to redefine our articles? Do we need to go back to the drawing board?

**Mr. Morrison:** As for amending the Charter of the United Nations, I am very wary of trying to amend the Washington Treaty because of the little item that would then be brought in. I remember in the early days after the Cold War, some were saying that NATO was seeking a rationale, and non-Article 5 operations became the buzzword of the month. Then there is the concept of the combined joint task force, which would be deployed by NATO in Article 5 and non-Article 5 operations and with which we at the Pearson Peacekeeping Centre have played a rather substantial, although not overly large, role, in developing and helping to exercise. I believe that an organization with the ability and capability of NATO should use it whenever its political leaders determine that it should be used. I trust their judgment.

**Senator Bolduc:** NATO has deployed for the last two and a half months a war machine of which we are participants. After that, will we be viewed by many countries as peacekeepers?

**Mr. Morrison:** That is a question that is always asked of Canadians when the Canadian military are used in a way in which the speaker does not agree.

It is my understanding, and it has been my understanding now for a number of years, that the Canadian armed forces are regarded worldwide as possessing general purpose combat capabilities. As Dag Hammarskjöld said, "Peacekeeping is no job for a soldier, but only a soldier can do it." Our military men and women, our professional Canadians in uniform, possess these general purpose combat skills, and that is why they make such good peacekeepers.

The reputation of the Canadian military and of Canada itself as a loyal member of the organization that is involved in the Federal Republic of Yugoslavia can only be enhanced by Canadian performance. I do not think that the Canadian participation in the events of the last 10 or 11 weeks will prejudice its ability or the ability of our military to serve as peacekeepers.

Quant à votre troisième question et à l'article 5, l'OTAN a maintenant prouvé qu'elle pouvait agir. Elle l'a fait sans objection de la part des pays européens réunis dans l'une de nombreuses organisations qu'ils ont constituées, pour différentes raisons nationales propres à l'Europe. L'OTAN est intervenue dans la République fédérale de Yougoslavie pour une très bonne cause internationale. J'aurais même aimé que l'OTAN intervienne avec encore plus de force qu'elle ne l'a fait, mais je comprends qu'il y ait eu de très bonnes raisons politiques pour ne pas le faire.

**Le sénateur Andreychuk:** Pensez-vous que la charte doive être changée ou estimez-vous que l'OTAN respecte parfaitement son mandat en faisant ce qu'elle fait maintenant? Certains ont prétendu que si elle devait avoir recours aux attaques militaires, aux bombardements, cela n'avait pas vraiment été envisagé en dehors d'une déclaration de guerre, et que l'on aurait utilisé tous les autres moyens disponibles. Devrons-nous revoir nos articles? Devrons-nous remettre la charte à l'étude?

**M. Morrison:** Pour ce qui est d'amender la Charte des Nations Unies, je suis très circonspect lorsqu'on essaie d'amender le traité de Washington à cause du petit élément qui y serait intégré. Je me rappelle qu'immédiatement après la fin de la guerre froide, certains disaient que l'OTAN devait chercher une nouvelle justification, et les opérations ne correspondant pas à l'article 5 sont devenues l'expression du moment. Puis il y a l'idée du groupe de travail commun qui serait déployé par l'OTAN pour les opérations correspondant ou non à l'article 5 et pour laquelle, au Centre Pearson, nous avons joué un rôle assez important bien que pas exagérément, pour mettre au point et contribuer à mettre en oeuvre cette idée. Je crois qu'une organisation qui a la capacité de l'OTAN devrait l'utiliser chaque fois que ses dirigeants politiques estiment qu'elle doit être utilisée. Je fais confiance à leur bon sens.

**Le sénateur Bolduc:** Depuis deux mois et demi, l'OTAN déploie une machine de guerre dont nous faisons partie. Après cela, va-t-on encore être considéré comme des gardiens de la paix par de nombreux pays?

**M. Morrison:** C'est une question que l'on pose toujours aux Canadiens lorsqu'on utilise l'armée canadienne d'une façon que désapprouve l'intervenant.

Je crois, et ce n'est pas nouveau, que les Forces armées canadiennes sont considérées dans le monde entier comme possédant une capacité générale de combat. Comme Dag Hammarskjöld le disait: «Le maintien de la paix n'est pas un travail de soldat, mais seul un soldat peut le faire.» Nos militaires, hommes et femmes, les professionnels canadiens en uniforme, possèdent ces compétences générales de combat et c'est pourquoi ils excellent dans le maintien de la paix.

La réputation de l'armée canadienne et du Canada lui-même en tant que membre fidèle de l'organisation qui intervient dans la République fédérale de Yougoslavie ne peut qu'être augmentée par la performance canadienne. Je ne pense pas que la participation canadienne aux événements des 10 ou 11 dernières semaines fasse tort à sa capacité ou à la capacité de notre armée d'assumer le rôle de maintien de la paix.

**Senator Bolduc:** Most of the peacekeeping missions are for the United Nations, so do you see any criteria that should be used by the federal government when deciding to move into a peacemaking mission? Must we answer yes every time, even in India, Indonesia or in Central Africa? Should we use some criteria, such as national interest, for Canada? What is your feeling about those criteria?

**Mr. Morrison:** There was a time of course when Canada could say that it had participated in every United Nations peacekeeping operation and in a large number of non-UN missions. There were those who said that there was a certain automatic, knee-jerk response on the part of Canada to invitations from the United Nations and other organizations to participate. I spent six years at our mission to the United Nations in New York dealing with the UN on matters of peacekeeping, and I know that at times when they were asked for things the government decided not to grant the UN request. Of course, since that time, there have been specific missions to which we were not invited, and if we were invited, we declined to participate.

The Canadian government has always had a long list of criteria that it examines in the light of each request from the United Nations or other competent international organizations. I am not sure that there has ever been a time when all of the criteria were satisfied. There probably were times when a fair number of the criteria were not satisfied, but the government of the day decided for other very good, understandable reasons to send Canadians to participate. Are there criteria? Yes. Is Canada's potential military participation judged by those criteria? Yes, however at the end of the day, it is a political decision by the government to deploy or not to deploy.

**Mr. LaRose-Edwards:** Canada by and large has tried to be in every mission and we have spread ourselves really thin. Our decisions as to when to go and not to go have not been very strategic. There needs to be more thought as to what impact the Canadian military will have in peacekeeping operations. What is the value-added? We made a real mistake by not running the military operation in Haiti. America managed to carry it off, but they carried a lot of political baggage with it. Canada should have stepped up and said, "We will lead this mission. We will do to this mission what the Americans ended up doing," because we had the value-added; we had the French capacity; we had the neutrality; we are in the same hemisphere but we ducked the responsibility.

Similarly in Rwanda, we had the value-added; we are a French-speaking country; and we came in with no political baggage. Why Canada did not stand up and very quickly move to support General Dallaire is beyond me. We have a large number of troops in Bosnia where our value-added is pretty minimal. There are lots of troops that can do the same things that Canadian troops do in Bosnia. It beats me as to why we are in Bosnia and not in Haiti or Rwanda.

**Le sénateur Bolduc:** La plupart des missions de maintien de la paix sont faites au nom des Nations Unies. Pensez-vous donc que le gouvernement fédéral doit utiliser des critères lorsqu'il décide de prendre part à une mission de maintien de la paix? Doit-on toujours dire oui, même en Inde, en Indonésie ou en Afrique centrale? Ne devrions-nous pas avoir des critères pour le Canada, l'intérêt national par exemple? Que pensez-vous de ces critères?

**M. Morrison:** Il fut un temps bien sûr où le Canada pouvait dire qu'il avait participé à toutes les opérations de maintien de la paix des Nations Unies et à un grand nombre de missions non organisées par l'ONU. Certains disaient qu'il y avait une réaction automatique, un réflexe de la part du Canada aux invitations à participer lancées par les Nations Unies et d'autres organisations. J'ai passé six années à notre mission auprès des Nations Unies à New York à m'occuper des questions de maintien de la paix avec l'ONU, et je sais qu'à certains moments, lorsqu'on lui a demandé certaines choses, le gouvernement a décidé de ne pas accéder à la demande de l'ONU. Bien sûr, depuis lors, il y a eu des missions particulières auxquelles nous n'avons pas été invités et si nous avons été invités, auxquelles nous avons refusé de participer.

Le gouvernement canadien a toujours eu une longue liste de critères qu'il examine à la lumière de chaque demande qui émane des Nations Unies ou d'autres organisations internationales compétentes. Je ne suis pas sûr qu'il y a jamais eu une situation où tous les critères ont été respectés. Il y a sans doute eu des occasions où un assez grand nombre de critères n'étaient pas respectés, mais où le gouvernement du moment a décidé pour d'autres très bonnes raisons tout à fait compréhensibles d'envoyer des Canadiens. Y a-t-il des critères? Oui. La possibilité d'une participation de l'armée canadienne est-elle envisagée au vu de ces critères? Oui, mais en définitive, le déploiement ou le non-déploiement est une décision politique du gouvernement.

**M. LaRose-Edwards:** Le Canada a essayé en gros de participer à toutes les missions et nous avons vraiment épuisé nos ressources. Nos décisions de participer ou non n'ont pas été très stratégiques. Il nous faut réfléchir davantage à l'impact de l'armée canadienne dans des opérations de maintien de la paix. Quelle est la valeur ajoutée? Nous avons vraiment fait une erreur en ne dirigeant pas l'opération militaire en Haïti. Les États-Unis ont réussi à le faire, mais ils amenaient avec eux un lourd bagage politique. Le Canada aurait dû s'avancer et déclarer: «Nous allons diriger cette mission. Nous ferons avec cette mission ce que les Américains ont fini par faire», car nous avons la valeur ajoutée; nous avons la capacité francophone; nous avons la neutralité; nous sommes dans le même hémisphère, mais nous avons décliné cette responsabilité.

De même au Rwanda, nous avons la valeur ajoutée; nous sommes un pays francophone; et nous arrivions sans bagage politique. Pourquoi le Canada ne s'est-il pas avancé pour intervenir très rapidement afin de soutenir le général Dallaire me dépasse. Nous avons des troupes nombreuses en Bosnie alors que la valeur ajoutée y est assez minime. Il y a énormément de troupes qui peuvent faire les mêmes choses que l'armée canadienne en Bosnie. Je n'arrive pas à comprendre pourquoi nous sommes en Bosnie et pas en Haïti ni au Rwanda.



**Senator Forrestall:** I would like to join the others in welcoming the two witnesses. Colonel Morrison is a long-time friend. We have shared common interests for quite awhile. In most recent years, Mr. Chair, he is a caretaker of my birthplace, which is Cornwallis. He does a good job. He keeps the lawns mowed and what not.

Mr. LaRose-Edwards, how do you think the navy, which remains Canada's only rapid reaction element, would manage with ancient helicopters but no submarines? What kind of a job would they do? The question is rhetorical.

**The Chairman:** Please direct your questions to Mr. Morrison so that he may leave on time.

**Senator Forrestall:** Many people believe that Canada has been on pretty shaky legal and moral grounds the last several months with respect to what is happening in Kosovo. If we look at the new peacekeeping partnership that is developing, you have described it briefly and very succinctly. As to the humanitarian agencies, official policemen and a variety of other very much-needed interests, how do these two things go along hand in hand? If we are trying to expand into this new partnership and to offer the world a new capacity, were you implying, when you were discussing this, that we may perhaps lessen our role in NATO? I know that you want us to remain in it, but to suggest that simply because nobody complains is all right but not quite good enough. There must be a little stronger base to it than simply that. Should we be looking at the Atlantic Charter? Are there amendments that we should be proposing to the Atlantic Charter itself? Could you elaborate a little further?

**Mr. Morrison:** With regard to the Washington Treaty, certainly it is always good to review the terms of reference of an organization to determine whether improvements can be made. Very often, there are, and they can be made without necessarily having to amend the formal terms of reference, in this case the Washington Treaty. That has been done in a way with the re-orientation of NATO after the end of the Cold War. There has been a general recognition that it is a useful organization. There are tasks it can carry out which are of a non-Article 5 nature, and there has been tacit agreement among and between the 16 and now the 19 members that the organization would proceed in that direction.

With regard to the new peacekeeping partnership and the bringing together of civilian and military peacekeepers to accomplish an aim, we are well on the way to the realization of that concept. Also, internationally, we are well on the way toward considering, as a matter of course and of no little import, a new type of operations founded on the basis of humanitarian law and human rights. As conflicts continue to arise, and they surely shall, NATO and the international community will move in ways that perhaps we would not have agreed to move in even five or ten years ago.

**Le sénateur Forrestall:** J'aimerais me joindre à mes collègues pour souhaiter la bienvenue aux deux témoins. Le colonel Morrison est un vieil ami. Nous avons eu des intérêts communs pendant assez longtemps. Plus récemment, monsieur le président, il s'occupe de mon lieu de naissance qui est Cornwallis. Il y fait un excellent travail. Les pelouses sont bien tondues et j'en passe.

Monsieur LaRose-Edwards, comment pensez-vous que la marine, qui reste le seul élément d'intervention rapide du Canada, puisse se débrouiller avec des hélicoptères désuets et sans sous-marins? Quel genre de travail pourrait-elle accomplir? La question est de pure forme.

**Le président:** Je vous demanderais de poser vos questions à M. Morrison pour qu'il puisse partir au moment prévu.

**Le sénateur Forrestall:** De nombreuses personnes croient que le Canada n'a guère de justifications juridiques et morales depuis quelques mois pour ce qui se passe au Kosovo. Prenons le nouveau partenariat de maintien de la paix qui est en train de se constituer et que vous nous avez décrit brièvement et plutôt succinctement, et prenons les organismes humanitaires, la police officielle et divers autres organismes très nécessaires, comment pensez-vous que les deux types d'intervention puissent aller de pair? Si nous essayons de nous impliquer davantage dans ce nouveau partenariat et d'offrir au monde une nouvelle capacité, laissez-vous entendre, lorsque vous en avez parlé, que nous pourrions peut-être réduire notre rôle au sein de l'OTAN? Je sais que vous voulez que nous en restions membres, mais le proposer simplement parce que personne ne se plaint est bien beau, mais peut-être pas tout à fait suffisant. Il doit y avoir une raison plus solide que celle-là. Devrions-nous réexaminer la Charte de l'Atlantique? Y a-t-il des amendements que l'on devrait proposer à la Charte de l'Atlantique proprement dite? Pourriez-vous nous en dire un peu plus là-dessus?

**M. Morrison:** En ce qui concerne le traité de Washington, il est certainement toujours bon de réexaminer le mandat d'une organisation afin de voir s'il est possible de l'améliorer. C'est très souvent le cas et on peut le faire sans nécessairement devoir amender le mandat officiel qui est dans ce cas le traité de Washington. Cela s'est fait d'une certaine façon avec la réorientation de l'OTAN après la fin de la guerre froide. Il a été généralement reconnu que c'était une organisation utile. Il y a des tâches qu'elle peut effectuer et qui sont d'une nature qui ne relève pas de l'article 5 et il y a une entente tacite entre les 16 et maintenant 19 membres qui veut que l'organisation s'oriente dans cette direction.

En ce qui concerne le nouveau partenariat de maintien de la paix et le regroupement d'éléments civils et militaires pour l'accomplir, nous sommes en bonne voie pour mettre en oeuvre cette idée. À l'échelle internationale, nous sommes également en bonne voie pour envisager, ce qui semble une évidence mais qui n'est pas sans importance, un nouveau type d'opérations basé sur la législation humanitaire et les droits de la personne. Tandis que des conflits continuent, et vont certainement continuer, à apparaître, l'OTAN et la communauté internationale vont s'orienter dans des directions que nous n'aurions peut-être pas acceptées il n'y a que cinq ou dix ans.

**Senator Forrestall:** You would find then that modern peacekeeping to a certain degree already reflects the subordination of national sovereignty to the far broader universal human rights and values. Does that make it right? We are changing; there is no doubt about that. There is no doubt about the terror and the horror there, but does it make it right? If it does not make it right, how do we move Canada back to a moral, legal and ethical role in peacekeeping?

**Mr. Morrison:** We at the Pearson Peacekeeping Centre find that it is hard to determine absolute right and absolute wrong.

**Senator Forrestall:** We agree with that.

**Mr. Morrison:** We conduct a course on human rights in peacekeeping. At the beginning of the course everyone agrees that human rights ought to be respected. There is no question about that. When we begin to discuss what human rights are and how they should be implemented, we very quickly learn that there are differing opinions and that there always will be. The task is to determine what is acceptable and judged to be correct by the majority of governments or the majority of citizens. We have a lot of work to do in that area.

**Senator Forrestall:** It should be the rule of law.

**Mr. LaRose-Edwards:** As I put together and run that course on human rights and field operations, I find that we are on very strong moral and legal grounds in Kosovo at this time. There are clear standards out there now on the law of armed conflict and human rights law. We are clearly covered by this. If we were not doing what we were doing, we would be breaching the law. We are clearly within the law in this instance.

**Senator Grafstein:** Colonel Morrison, I want to return to a topic that you have addressed on the future role of Canada in NATO. I am keeping in mind that you said earlier that NATO should be expanded if in fact the new members meet certain democratic standards of participation.

Now, is it not fair to say that the expansion of NATO would then put Canada in an even weaker position vis-à-vis its participation in NATO? Canada would then run dangerously close to having only an artificial membership in NATO, would it not? For instance, there seems to be a dichotomy between the entrance requirements for new members of NATO — Poland, Hungary, the Czech Republic — in terms of the status of their military, their investment in their military, the state of readiness in their military, all the normal requirements for new membership. At the same time, Canada, perhaps along with other member states, is reducing almost its minimum obligations to NATO as a stand-ready defence force. How are we to advise the Canadian public about that in real terms? What are our real interests, our vital interests, as Senator Bolduc says?

**Le sénateur Forrestall:** Vous estimez donc que le maintien de la paix moderne reflète déjà jusqu'à un certain point la subordination de la souveraineté nationale aux valeurs et aux droits de la personne universels plus généraux. Cela le justifie-t-il? Nous sommes en train d'évoluer; cela ne fait aucun doute. La terreur et l'horreur de ce qui se passe sur le terrain sont indéniables, mais cela le justifie-t-il? Si ce n'est pas le cas, comment redonner au Canada un rôle moral, juridique et éthique de maintien de la paix?

**M. Morrison:** Au Centre Pearson, nous trouvons difficile de définir le bien absolu et le mal absolu.

**Le sénateur Forrestall:** Nous sommes d'accord là-dessus.

**M. Morrison:** Nous avons un cours sur les droits de la personne dans le maintien de la paix. Au début du cours, chacun admet que les droits de la personne doivent être respectés. Cela ne fait aucun doute. Lorsque nous commençons à discuter de ce que sont les droits de la personne et de la façon dont nous devrions les faire respecter, nous apprenons très vite qu'il y a des opinions divergentes et qu'il y en aura toujours. Notre tâche consiste à savoir ce qui est acceptable et ce qui est jugé convenable par la majorité des gouvernements ou la majorité des citoyens. Nous avons énormément de travail à faire dans ce domaine.

**Le sénateur Forrestall:** Ce devrait être la primauté du droit.

**M. LaRose-Edwards:** Tandis que je conçois et que je donne ce cours sur les droits de la personne et les opérations sur le terrain, je constate que notre intervention actuelle au Kosovo est fondée sur des raisons morales et légales très solides. Il y a des normes évidentes qui existent actuellement dans le droit des conflits armés et dans la législation des droits de la personne qui nous justifient de toute évidence. Si nous ne faisons pas ce que nous faisons, nous enfreindrions la loi. Nous respectons de toute évidence la loi en l'occurrence.

**Le sénateur Grafstein:** Colonel Morrison, j'aimerais revenir à un sujet que vous avez abordé et qui est celui du futur rôle du Canada dans l'OTAN. Je n'oublie pas ce que vous avez dit plus tôt, à savoir que l'OTAN devrait être élargie si les nouveaux membres respectent certaines normes démocratiques de participation.

N'est-il pas juste de dire que l'élargissement de l'OTAN mettrait le Canada dans une position encore plus faible pour ce qui est de sa participation à l'organisation? Le Canada courrait pratiquement le risque de n'avoir qu'une adhésion artificielle à l'OTAN, ne pensez-vous pas? Par exemple, il semble qu'il y ait dichotomie entre les exigences de participation pour les nouveaux membres de l'OTAN — la Pologne, la Hongrie, la République tchèque — pour ce qui est du statut de leur armée, de leur investissement militaire, de l'état de préparation de leur armée, bref toutes les exigences normales que l'on a envers les nouveaux membres. Parallèlement, le Canada, peut-être avec d'autres États membres, est en train de réduire pratiquement à leur minimum ses obligations envers l'OTAN pour ce qui est de la force de défense l'arme au pied. Comment pouvons-nous informer le public canadien de cela dans la réalité? Quels sont nos véritables intérêts, nos intérêts vitaux, comme l'a dit le sénateur Bolduc?



**Mr. Morrison:** One of the advantages of being a Canadian of course is that to a great extent, Canada's national interests coincide with international interests. A quality of Canadians that is much admired throughout the world is how outward looking we are, how internationalist we are, and how quickly we share our resources.

You are absolutely right that with more members in NATO, some may attach less value or importance to each individual member. The question that I answered was the one dealing with the criteria that I thought new members should have. I was not asked when I thought NATO might next enlarge. If I were asked that question, I would say quite some years into the future, at a time when we have digested and assessed the experience of the three new members.

**Senator Grafstein:** You would then caution the Canadian government about not raising expectations for new states to join NATO in the short run?

**Mr. Morrison:** In the short run, yes, I would. With regard to Canadian participation in NATO, as I have said a number of times elsewhere, the Canadian military personnel are valued for their professionalism. Unfortunately, there are not enough of them. Canada is offered on a regular basis high-ranking positions in various NATO headquarters, which we are unable to accept because we do not have the people to fill those positions. I do believe that that is one area that the Department of National Defence and the Government of Canada should reconsider. That is, as the size of the armed forces decreases, the number of people we have in organizations abroad in important positions should increase, because it provides us with a voice at the table and also, in our military at home, it gives us that experience of people who have worked in large headquarters. That will stand us in good stead when Canadians are asked to assume positions of command in international peacekeeping and other operations.

**Senator Grafstein:** You mentioned in your earlier testimony that, internal to the government, there is a set of rules for engagement in various peacekeeping missions. Are those publicly available and publicly debated? This is news to me. I did not know that in effect we have a set of internal guidelines, which are not part of the public arena.

**Mr. Morrison:** It is my understanding that they are public. I remember a great number of years ago I think the Chief of the Defence Staff at that time, General Paul Manson, wrote an article in the *Canadian Defence Quarterly* where he set them out. In 1989, I wrote an article in the *Canadian Defence Quarterly* with regard to criteria and I have seen them in the public domain.

**Senator Grafstein:** They are therefore available and we can take a look at them.

**Mr. Morrison:** Yes.

**M. Morrison:** L'un des avantages d'être canadien est, bien sûr, que dans une grande mesure, les intérêts nationaux du Canada correspondent aux intérêts internationaux. Une qualité des Canadiens que l'on admire beaucoup dans le monde entier est que nous sommes tournés vers l'extérieur, que nous sommes internationalistes, et que nous sommes prêts à partager nos ressources.

Vous avez tout à fait raison de dire qu'avec davantage de membres au sein de l'OTAN, certains pourraient accorder une moins grande valeur ou une moins grande importance à chaque membre individuellement. La question à laquelle je répondais concernait les critères que devraient à mon avis respecter les nouveaux membres. On ne m'a pas demandé quand je croyais que l'OTAN devrait accueillir de nouveaux membres. Si on me posait cette question, je dirais que ce ne devrait pas être avant quelques années, lorsqu'on aura eu le temps de digérer et d'évaluer notre expérience avec les trois nouveaux membres.

**Le sénateur Grafstein:** Vous conseilleriez donc au gouvernement canadien de ne pas donner davantage de raisons d'espérer aux autres États qui souhaitent se joindre à l'OTAN dans un avenir proche?

**M. Morrison:** Dans un avenir proche, oui. Pour ce qui est de la participation canadienne à l'OTAN, comme je l'ai déjà dit ailleurs à maintes reprises, le personnel militaire canadien est reconnu pour son professionnalisme. Malheureusement, il n'est pas assez nombreux. On offre régulièrement au Canada des postes hiérarchiques élevés dans les divers quartiers généraux de l'OTAN que nous ne pouvons pas accepter parce que nous n'avons pas le personnel voulu pour les combler. Je pense que c'est l'une des choses que devraient revoir le ministère de la Défense nationale et le gouvernement du Canada. C'est-à-dire qu'à mesure que les effectifs militaires diminuent, le nombre des gens que nous avons dans des organisations à l'étranger à des postes importants devrait augmenter, car cela nous donne voix au chapitre et aussi, pour l'armée qui reste au pays, cela nous donne l'expérience de gens qui ont travaillé dans des quartiers généraux importants. Cela nous sera très utile lorsqu'on demandera à des Canadiens d'assumer des postes de commandement dans des opérations internationales de maintien de la paix et autres.

**Le sénateur Grafstein:** Vous avez dit dans un témoignage antérieur qu'il y avait un ensemble de règles pour l'engagement dans diverses missions de maintien de la paix qui sont internes au gouvernement. Le public peut-il en disposer et sont-elles débattues publiquement? C'est chose nouvelle pour moi. Je ne savais pas qu'en fait nous avions un ensemble de lignes directrices internes qui ne font pas partie du domaine public.

**M. Morrison:** Je crois qu'elles sont publiques. Je me souviens qu'il y a de nombreuses années, je crois que c'était le chef d'état-major de la Défense de l'époque, le général Paul Manson, qui avait écrit un article dans le *Canadian Defence Quarterly* dans lequel il les fixait. En 1989, j'ai écrit un article dans le même journal au sujet des critères et je les ai vus dans le domaine public.

**Le sénateur Grafstein:** Ces documents sont donc disponibles et on peut les étudier.

**M. Morrison:** Oui.

**Senator Robertson:** I would like you to clarify a point for me in terms of Canada's relationship or participation in NATO. For instance, do you believe that we are contributing our fair share to NATO's resources? Perhaps you might explain how you arrive at your answer. For instance, how would you define a fair share? Relative to our fair share, are other members contributing their fair share?

**Mr. Morrison:** I believe, first of all, that the range of the Canadian contribution is within the boundaries of acceptability. It is probably at the lower edge, but it is within the boundaries of acceptability. I believe that we are contributing our fair share in a financial sense. I believe that all the other countries in NATO would appreciate a greater military share. However, we must be careful that we do not take up the slack left by them when they reduce.

We ought to do everything that we can to ensure that our allies realize that NATO begins in Vancouver and goes all the way across this country of ours and across the Atlantic Ocean. The Pearson Peacekeeping Centre stages a number of activities which bring fairly large numbers of NATO military officers to Nova Scotia for us to educate and exercise in various areas of peacekeeping.

Virtually every other NATO country would welcome a greater Canadian participation for two reasons: first, to take up the slack, and secondly and more importantly, because of the intrinsic value of the contribution.

**Senator Robertson:** It seems that the British and the Americans are making major contributions, but maybe that is a simplistic interpretation. Are the other countries, not counting those new countries, honestly carrying their share?

**Mr. Morrison:** Without making comparisons, which sometimes are rather odious, it is my opinion that the strength of the Canadian contribution, not particularly its quantity but its strength, is greater than that of a large number of other NATO countries.

**The Chairman:** We made these arrangements before we knew what was to happen in the chamber this afternoon. Honourable senators, I must thank the colonel for his attendance here. His testimony has been very useful to us, and the fact that we are reluctant to see him go means that it was extraordinarily valuable. We feel that there is still gold in that mine. We may have to speak with you again, Colonel Morrison. Thank you for coming.

We have been reserving our questions for Mr. LaRose-Edwards. Please proceed.

**Senator Grafstein:** I am interested in the work of your organization because it seems to parallel and echo the work that is occurring in Norway, Sweden and other of the smaller nations, particularly centred now around the OSCE. You are no doubt familiar with the Kosovo Verification Mission, which was intended to not only verify the concordance with UN resolutions and agreements, but also to act as non-military peacekeepers, in effect. That exercise was a very detailed one in terms of covering

**Le sénateur Robertson:** J'aimerais que vous me précisiez une chose en ce qui concerne les relations ou la participation du Canada à l'OTAN. Croyez-vous, par exemple, que nous apportons notre juste part aux ressources de l'OTAN? J'aimerais aussi que vous nous expliquiez comment vous arrivez à votre réponse. Comment définiriez-vous la juste part? Par rapport à notre juste part, les autres membres apportent-ils leur juste part?

**M. Morrison:** Je crois pour commencer que la fourchette de l'apport canadien se situe dans des limites acceptables. Il se situe sans doute dans la partie inférieure de la fourchette, mais il est tout à fait dans des limites acceptables. J'estime que nous apportons notre juste part sur le plan financier. Je crois que tous les autres pays de l'OTAN aimeraient que l'on assume une plus grande part militaire. Mais il faut prendre garde à ne pas combler les vides qu'ils ont laissés en réduisant leurs effectifs.

Nous devrions faire tout notre possible pour que nos alliés comprennent que l'OTAN commence à Vancouver et traverse tout notre avant de traverser l'océan Atlantique. Le Centre Pearson organise un certain nombre d'activités qui nous amènent un assez grand nombre d'officiers militaires de l'OTAN en Nouvelle-Écosse pour que nous les éduquions aux divers aspects du maintien de la paix et pour que nous leur fassions faire des exercices.

Presque tous les autres pays membres de l'OTAN aimeraient une plus grande participation du Canada pour deux raisons: premièrement, pour combler les vides laissés et deuxièmement, et c'est là chose plus importante, à cause de la valeur intrinsèque de notre apport.

**Le sénateur Robertson:** Il me semble que les Britanniques et les Américains apportent beaucoup, mais peut-être que c'est une interprétation simpliste. Les autres pays, sans compter les nouveaux venus, assument-ils honnêtement leur juste part?

**M. Morrison:** Sans faire de comparaisons, qui peuvent être assez détestables, j'estime que la qualité de l'apport canadien, pas particulièrement sa quantité mais sa qualité, est plus importante que celle de nombreux autres pays membres de l'OTAN.

**Le président:** Nous avons convenu de certaines choses avant de savoir ce qui allait se passer au Sénat cet après-midi. Chers collègues, je dois remercier le colonel d'être venu. Son témoignage nous a été très utile et le fait que nous soyons réticents à le voir partir signifie qu'il a été particulièrement précieux. Nous avons l'impression de ne pas encore avoir épuisé cette mine. Il nous faudra peut-être vous convoquer à nouveau, colonel Morrison. Merci d'être venu.

Nous avons réservé les questions qui nous voulions adresser à M. LaRose-Edwards, mais nous pouvons maintenant les poser.

**Le sénateur Grafstein:** Le travail de votre organisation m'intéresse parce qu'il semble être parallèle ou reprendre le travail qui se fait en Norvège, en Suède et dans d'autres pays plus petits, surtout concentré maintenant autour de l'OSCE. Vous connaissez sans aucun doute la mission de vérification du Kosovo, qui a été conçue non seulement pour vérifier le respect des résolutions et des accords de l'ONU, mais également pour le maintien de la paix non militaire. Cette opération a été très précise



election, police and media experts. It covered almost every element of democracy and democracy building. Is your organization coordinating your training sessions with the work being done now in places like Sweden and Norway in conjunction with the OSCE?

**Mr. LaRose-Edwards:** I know the mission very well. I was brought into the OSCE to the KVM just before Christmas to set up the human rights democratization side of the operation. The training side of civilians for these missions is a very important issue that the OSCE is trying to come to grips with right now. The OSCE ambassador, Suni Danielsson, who is based in Vienna, is trying to create a larger training mechanism, not only for specific missions, but in a general sense for individuals who have not yet been assigned, but who are waiting to go. However, that is not moving forward very quickly. Part of the problem is a lack of resources. Norway, for example, undertakes some training with an organization that is similar to ours, NORDEM. I have actually been brought in to help them in their training. They are a narrowly focused organization. We are much broader. We have gone beyond what they do.

We have a similar problem here in Canada on the training side. The PPC picks up some of the slack, but there are a lot more training requirements. Not only the PPC, but a number of academic institutions and NGOs can do this. The ongoing problem is a lack of resources.

One partial solution lies in piggybacking civilians on certain training that has been designed for the Canadian military, such as mine awareness and driving military vehicles. This training could have a secondary purpose in training civilians. That would be one of the ways of solving these training gaps, by allowing Canadian civilians to use the skills and the mechanisms of the Canadian Armed Forces.

**Senator Grafstein:** I am not too clear then what your proposal to us is. Is it to establish full-time, non-military, skilled peace merchants supported logistically by the military? Or is it to develop a pool of volunteers from across Canada with particular skills, trained almost like the militia or reserve on a partial basis, which is therefore ready to respond to a particular regionally sanctioned or United Nations-sanctioned mission? I am still not clear on how you envisage the work of your particular group.

**Mr. LaRose-Edwards:** I would envisage more the first aspect. It is not as if we will have a standing force of civilians ready to go out there. It is too expensive. We already have a roster of 700 experts. It is still early days right now. We are about a year and a half into creating that roster. By Christmas we anticipate that we will have a thousand, and that will keep on rising. It will perhaps start to flatten out at 2,000 or 3,000 individuals. There is an amazing number of civilian Canadians out there with field

puisqu'elle a permis de couvrir les élections, les services de police et des experts des médias. Elle a couvert presque tous les éléments de la démocratie et de l'édification de la démocratie. Votre organisation coordonne-t-elle ses séances de formation avec le travail qui est effectué actuellement dans des endroits comme la Suède et la Norvège en collaboration avec l'OSCE?

**M. LaRose-Edwards:** Je connais très bien cette mission. J'ai été envoyé à l'OSCE pour la KVM juste avant Noël pour mettre au point l'aspect démocratisation des droits de la personne de l'opération. La partie formation des civils de ces missions est très importante et l'OSCE est en train d'essayer de s'en occuper en ce moment précis. Suni Danielsson, ambassadeur de l'OSCE, dont le siège est à Vienne, essaie de créer un mécanisme de formation plus important, non seulement pour des missions précises, mais de façon générale pour les individus qui n'ont pas encore été affectés, mais qui attendent de partir. Mais les choses n'avancent pas très vite. Le problème vient en partie du manque de ressources. La Norvège, par exemple, offre une certaine formation avec une organisation semblable à la nôtre, NORDEM. J'y ai été envoyé pour contribuer à la mise au point de cette formation. Il s'agit d'une organisation de portée limitée. Nous avons une beaucoup plus grande envergure. Nous avons dépassé le stade de ce qui se fait là-bas.

Nous avons un problème semblable au Canada sur le plan de la formation. Le PPC comble certaines lacunes, mais la demande de formation est beaucoup plus importante. Il n'y a pas que le PPC qui puisse le faire, il y a également plusieurs établissements universitaires et des ONG. Le problème constant est le manque de ressources.

La solution réside en partie dans la participation de civils à certaines formations qui ont été conçues pour l'armée canadienne, notamment la détection des mines et la conduite des véhicules militaires. Cette formation pourrait avoir un objectif secondaire avec la formation des civils. Ce pourrait être l'une des façons de combler les lacunes de la formation en permettant aux civils canadiens d'utiliser les compétences et les mécanismes des Forces armées canadiennes.

**Le sénateur Grafstein:** Je ne vois pas très bien ce que vous nous proposez. S'agit-il de créer des marchands de paix compétents, non militaires, employés à plein temps qui soient appuyés logistiquement par l'armée? Ou s'agit-il de créer un groupe de volontaires de l'ensemble du pays ayant des compétences particulières, qui a reçu une formation semblable à la milice ou à la réserve, en partie, et qui serait donc prêt à intervenir pour une mission donnée autorisée localement ou par les Nations Unies? Je ne comprends pas encore parfaitement comment vous envisagez le travail de ce groupe particulier.

**M. LaRose-Edwards:** C'est le premier aspect que j'envisagerais davantage. Nous ne pourrions pas avoir une force permanente de civils prête à partir. Cela coûte trop cher. Nous avons déjà une liste de 700 experts. Mais il est encore tôt à l'heure actuelle. Il n'y a qu'un an et demi environ que nous avons commencé cette liste. Nous pensons que d'ici Noël, elle comptera 1 000 personnes et que ce chiffre va continuer à augmenter. Il va peut-être commencer à se stabiliser autour de 2 000 ou

experience. As we start to register more retired military, then those numbers will grow even further.

I am proposing that Canadian civilians should be prepared in advance, before they are deployed, and that this should be done by having them piggyback on the training of the Canadian military. If the military is running a mine awareness program in Edmonton, and 20 people are taking the course, maybe they can take two civilians. Civilians should regularly take this training, so that when they move out on field operations, they are not at greater risk than the military. In Kosovo, Canadian military personnel and civilians were doing identical jobs in identical situations, facing the same risks. The Canadian military was far better prepared, paid and better supported in the field, and they were better supported when they came back home. The civilians are on their own. When the mission is over they are given their ticket, and it is good-bye.

Where there is a capacity for the Canadian military to carry some civilians in terms of preparing, deploying and bringing back their people, they should do that, rather than slowly create a brand-new civilian vehicle to do that. Let us use the military for a dual purpose.

**The Chairman:** I feel guilty on behalf of the committee that we have two witnesses waiting. I am anxious to get to them. My own suggestion is that we examine the evidence taken from Colonel Morrison and Mr. LaRose-Edwards and follow up where it is desirable in writing. On behalf of the committee I do not think we are doing justice to the two other witnesses who have been waiting since 3:30.

[Translation]

**Senator Losier-Cool:** Who requests your services? Is it only the international organizations? For instance, is the UN using your database?

[English]

**Mr. LaRose-Edwards:** We were initially set up to respond to a major gap in the UN where they did not have rosters of individuals and did not know how to access them. Rwanda was a good example of where they were scrambling around trying to find individuals. However, once we are set up and running, we respond to almost any non-profit organization that might be looking for candidates, and that includes the Canadian government.

For Kosovo, for example, those 120 names that we came up with went to Foreign Affairs. They selected the ones they wanted to put forward and sent those over to the OSCE. It was a little bit of a circular route. At other times we get direct requests from the UN. The OSCE also comes directly to us for candidates, as do Canadian NGOs, international NGOs and the Canadian Armed Forces. You name it, if anybody is looking for a qualified Canadian civilian, we respond.

3 000 individus. Il y a un nombre incroyable de civils canadiens qui ont une expérience du terrain. Tandis que nous commencerons à inscrire davantage de militaires à la retraite, ces chiffres augmenteront encore davantage.

Je propose que les civils canadiens soient préparés à l'avance, avant qu'on les déploie, et que cela soit fait en leur permettant de participer à la formation de l'armée canadienne. Si l'armée organise un cours de détection de mines à Edmonton et que 20 personnes le suivent, peut-être que l'on pourrait y ajouter deux civils. Les civils devraient suivre régulièrement cette formation pour que, lorsqu'ils participent à des opérations sur le terrain, ils ne courent pas davantage de risques que les militaires. Au Kosovo, le personnel militaire et les civils canadiens assumaient des fonctions identiques dans des situations identiques et couraient donc les mêmes risques. L'armée canadienne était beaucoup mieux préparée, payée et soutenue sur le terrain et elle était aussi beaucoup mieux soutenue à son retour au pays. Les civils sont livrés à eux-mêmes. Lorsque la mission est terminée, on leur donne leur billet de retour et c'est tout.

Lorsqu'il est possible que l'armée canadienne accepte quelques civils pour ce qui est de la préparation, du déploiement et du rapatriement, elle devrait le faire et cette solution serait préférable à la création lente d'un tout nouveau mécanisme civil pour cela. Utilisons l'armée dans un double but.

**Le président:** Je me sens coupable au nom du comité de faire attendre deux témoins. J'aimerais bien qu'on leur demande d'intervenir. Je proposerais que l'on étudie le témoignage reçu du colonel Morrison et de M. LaRose-Edwards et qu'on assure le suivi par écrit si c'est nécessaire. Au nom du comité, je ne pense pas que nous rendions justice aux deux autres témoins en les faisant attendre depuis 15 h 30.

[Français]

**Le sénateur Losier-Cool:** Qui fait appel à vos services? Est-ce que ce sont simplement les institutions internationales? Est-ce que, par exemple, les Nations Unies utilisent votre base de données?

[Traduction]

**M. LaRose-Edwards:** Nous avons au départ été créés pour combler une grande lacune de l'ONU puisqu'elle ne disposait pas de listes d'individus et ne savait pas comment les contacter. Le Rwanda a bien montré comment elle faisait des pieds et des mains pour essayer de trouver des personnes. Mais lorsque nous serons complètement en place et que nous fonctionnerons, nous répondrons à presque toutes les organisations sans but lucratif qui pourraient chercher des candidats, et cela comprend le gouvernement canadien.

Pour le Kosovo, par exemple, les 120 noms que nous avons trouvés ont été soumis aux Affaires étrangères. Le ministère a choisi ceux qu'elle voulait proposer et les a envoyés à l'OSCE. Cela s'est donc fait par une voie un petit peu détournée. À d'autres moments, nous recevons des demandes directes de l'ONU. L'OSCE vient également nous trouver directement pour obtenir des candidats, de même que les ONG canadiennes, les ONG internationales et les Forces armées canadiennes. Il n'y a pas de limite. Quiconque cherche un civil canadien qualifié, obtient une réponse de notre part.



**Senator Whelan:** Listening to you and to Colonel Morrison, I feel that you are not very optimistic about peaceful living in the world. You are preparing thousands more people to look after peacekeeping, so you are sure there will be more disturbances in the world and human rights being destroyed, are you not?

**Mr. LaRose-Edwards:** In fact, in the long term I am quite optimistic. In the short term I am pessimistic about how we respond to things. It is definitely a growth market, not because there are more violations out there, but because now we are paying more attention to them. Forty years ago, Rwanda would not have been a blip on anybody's horizon. Nothing would have happened. We would have thought that it was just those Africans doing what they do in Africa. If the Cold War had still been on, we would have again washed our hands over what was happening in Kosovo, and we would not have gone there. Things are not becoming worse. We are just getting better at responding to them. To be better at responding to them, we must have a greater capacity to do so on both the military and the civilian sides.

**Senator Whelan:** Do you not think that with our modern communications, satellites and everything, we should have gone into Rwanda quicker than we did? To me the UN failed miserably. It did not pay attention to the Canadian commander's requests and so on because it was a weekend. If a dairy farmer did that, his cows would die. I cannot understand why you are saying that Rwanda was just a blip. To me, it was one of the worst catastrophes we ever saw. I was just a civilian, but I was appalled at the government's lack of action.

**Mr. LaRose-Edwards:** You are right, but we did eventually go in with billions of dollars' worth of humanitarian assistance for probably 800,000 people. We should have responded faster, but we finally did. The CNN factor finally kicked in and forced our hand. That is becoming more prevalent and we are reacting a bit faster.

**Senator Whelan:** I was so happy when the Cold War began to disappear, when the Iron Curtain started to coming down. We felt that we would all live in peaceful coexistence. Since 1991 we have killed 10 million people in this great peaceful world. Would it have been better to have kept the Cold War in existence and the Iron Curtain up?

**Mr. LaRose-Edwards:** They were probably two giant carpets that we were able to sweep a lot under. Guatemala is a good example.

**Senator Whelan:** Guatemala was infantile when compared to what we have seen in Africa and other parts of the world. In Kosovo live a people who all speak the same language. I have been to that country many times as a civilian and as an old member of the defence committee, but do you think that I was asked once for my opinion on what they should do in there? I think that some of our Foreign Affairs people and our UN people are ignorant about what is occurring. When you talk about human

**Le sénateur Whelan:** À vous écouter et à écouter le colonel Morrison, j'ai l'impression que vous n'êtes pas très optimistes pour la paix dans le monde. Vous préparez des milliers de personnes de plus pour qu'elles s'occupent du maintien de la paix, vous êtes donc sûr qu'il y aura davantage de troubles dans le monde et de droits de la personne qui seront piétinés, non?

**M. LaRose-Edwards:** En fait, à long terme, je suis tout à fait optimiste. À court terme, je suis pessimiste sur notre façon de réagir. C'est certainement un marché en expansion, non pas parce qu'il y a davantage de violations qui sont perpétrées dans le monde, mais parce que nous y faisons maintenant davantage attention. Il y a 40 ans, le Rwanda n'aurait même pas été un point à l'horizon pour qui que ce soit. Rien ne se serait produit. On aurait pensé que c'était simplement les Africains qui faisaient ce qui se fait en Afrique. Si la guerre froide avait encore existé, on se serait à nouveau lavé les mains pour ce qui se passait au Kosovo, et on n'y serait pas allé. Ce n'est pas que les choses empirent. C'est simplement que nous améliorons nos réactions. Pour mieux réagir à ces choses, nous devons avoir une plus grande capacité de le faire tant sur le plan militaire que civil.

**Le sénateur Whelan:** Ne pensez-vous pas qu'avec nos communications modernes, les satellites et le reste, nous aurions dû intervenir beaucoup plus rapidement au Rwanda? Il me semble que l'ONU a pitoyablement échoué. Elle n'a pas prêté attention aux demandes du commandant canadien et notamment, parce que c'était la fin de semaine. Si un producteur laitier agissait de cette façon, ses vaches mourraient. Je n'arrive pas à comprendre pourquoi vous dites que le Rwanda n'était qu'un point. Pour moi, ça a été l'une des pires catastrophes que nous ayons jamais connues. Je n'étais qu'un civil, mais j'ai été atterré par le manque d'action du gouvernement.

**M. LaRose-Edwards:** Vous avez raison, mais nous sommes pour finir intervenus en offrant des milliards de dollars d'aide humanitaire pour 800 000 personnes peut-être. Nous aurions dû réagir plus rapidement, mais nous l'avons fait pour finir. Le facteur CNN a finalement joué et nous a forcé la main. C'est ce qui se passe de plus en plus et nous réagissons un peu plus vite.

**Le sénateur Whelan:** J'étais tellement heureux lorsque la guerre froide a commencé à s'estomper, lorsque le rideau de fer a commencé à disparaître. Nous pensions que nous allions vivre tous dans la coexistence pacifique. Depuis 1991, nous avons tué 10 millions de personnes dans ce beau monde pacifique. Aurait-il mieux valu poursuivre la guerre froide et garder le rideau de fer?

**M. LaRose-Edwards:** Ils représentaient en fait tous les deux des tapis géants sous lesquels on pouvait balayer pas mal de choses. Le Guatemala en est un bon exemple.

**Le sénateur Whelan:** Le Guatemala était un enfantillage comparé à ce que nous avons vu en Afrique et dans d'autres régions du monde. Les gens qui vivent au Kosovo parlent tous la même langue. Je suis allé dans ce pays à plusieurs reprises en tant que civil et en tant que membre de longue date du comité de la défense, mais croyez-vous qu'on m'ait demandé une seule fois ce que l'on devrait faire dans cette région? Je crois que certaines personnes qui travaillent aux Affaires étrangères ou à l'ONU

rights, that country could never have democracy as we know it. It must have the iron fist of a person like Tito.

We never should have recognized Croatia as an independent nation. We should have said, "You will be a confederation, you will live in peaceful coexistence, even if we have to put a police force in there." Foolishly, I think Canada was the second country to recognize Croatia as an independent nation. When you study the history of that country you realize the hatred that is being taught. When you study Kosovo, too, you realize that there are a lot of things that are not being said that should be said about that part of the country; about how it was created and how miserable they can be to other minority groups in that area. I am not very optimistic about peaceful coexistence. I do not think that you are either when you talk about the thousands of people you will have. With all due respect to us civilians, to me, the United Nations is one of the most inefficient, inadequate organizations that there is, and we waste billions of dollars on it.

The Russians want the UN to go in and be in charge of the peacekeeping in Kosovo. Lord help us against that.

**Mr. LaRose-Edwards:** You have exposed a number of massive slippery slopes, and I know that the Chair would like to bring this to an end. I am more than happy to discuss that with you at a separate time. If any of you have questions on CANADEM, please e-mail or call me. I am delighted to have been asked to appear before you and I hope that I have been of some help.

**The Chairman:** You have been of great help. You have given us a viewpoint from a different hill.

Now, honourable senators, we have the two other witnesses: Professor Kim Richard Nossal, who is a member of the Department of Political Science at McMaster University and Colonel Douglas Fraser, who is retired. He is the Executive Director of the Canadian Council for International Peace and Security.

**Mr. Kim Richard Nossal, Department of Political Science, McMaster University:** Thank you for inviting me here. I understand that I was to be paired with Professor Stephen Scott of McGill University because Professor Scott and I are focusing on the same issue, really. That is, as I understand it, legislative involvement, the involvement of Canada's Parliament in the deployment of Canadian forces for missions overseas.

As you will see from my brief, when I consider this important issue, I begin by reflecting on what the historical practice in Canada has been. One of the most deeply rooted traditions in Canadian foreign policy is the idea that only Parliament should decide to commit Canadian forces to active service overseas.

This "Parliament-will-decide" formula made its first appearance in 1910 when Prime Minister Wilfrid Laurier declared that while Canadians might have automatically been at war when Britain

ignorent ce qui se passe. Lorsqu'on parle de droits de la personne, ce pays ne pourra jamais connaître la démocratie telle que nous la connaissons. Il avait besoin de la main de fer d'un Tito.

Nous n'aurions jamais dû reconnaître la Croatie comme nation indépendante. Nous aurions dû dire: «Vous vivrez dans une confédération, vous vivrez en coexistence pacifique, même si nous devons installer chez vous une force policière.» Le Canada a été assez bête pour être le deuxième pays à reconnaître la Croatie comme nation indépendante. Lorsque vous étudiez l'histoire de ce pays, vous prenez conscience de la haine qu'on y enseigne. De même, lorsque vous étudiez le Kosovo, vous comprenez qu'il y a beaucoup de choses qu'on ne dit pas mais que l'on devrait dire sur cette partie du pays; sur la façon dont il a été créé et sur la façon dont on peut malmenier les autres groupes minoritaires de la région. Je ne suis pas très optimiste quant à la coexistence pacifique. Je ne pense pas que vous le soyez non plus lorsque vous parlez des milliers de personnes qui figureront sur vos listes. Avec tout le respect qui nous est dû à nous civils, pour moi, les Nations Unies constituent l'une des organisations les plus inefficaces, les plus inaptes qui soient, et nous dépensons des milliards de dollars pour elle.

Les Russes veulent que l'ONU intervienne et soit chargée du maintien de la paix au Kosovo. Dieu nous garde d'une telle chose.

**M. LaRose-Edwards:** Vous avez révélé de nombreuses grosses pentes glissantes et je sais que le président veut mettre un terme à la discussion. Je serais très heureux d'en parler avec vous à un autre moment. Si certains d'entre vous ont des questions sur CANADEM, ils peuvent m'envoyer un courrier électronique ou m'appeler. J'ai été ravi d'être appelé à comparaître devant vous et j'espère vous avoir été d'une quelconque utilité.

**Le président:** Vous avez été très utile. Vous nous avez donné le point de vue d'une autre colline.

Chers collègues, nous avons maintenant deux autres témoins: le professeur Kim Richard Nossal, qui fait partie du Département des sciences politiques de l'Université McMaster et le colonel à la retraite Douglas Fraser, qui est directeur exécutif du Conseil canadien pour la paix et la sécurité internationales.

**M. Kim Richard Nossal, Département des sciences politiques, Université McMaster:** Merci de m'avoir invité. D'après ce que j'ai compris, je devais être associé au professeur Stephen Scott, de l'Université McGill, parce que le professeur Scott et moi-même nous penchons en fait sur la même question. C'est-à-dire que nous nous occupons de la participation du pouvoir législatif et du Parlement canadien au déploiement des Forces canadiennes dans des missions étrangères.

Comme vous le verrez dans mon mémoire, lorsque je commence à réfléchir à ce sujet important, je commence par passer en revue les pratiques passées du Canada à cet égard. L'une des traditions les plus profondément ancrées de la politique étrangère canadienne veut que seul le Parlement puisse décider d'engager les Forces canadiennes dans le service actif à l'étranger.

La formule du Parlement qui décide est apparue pour la première fois en 1910, lorsque le premier ministre Wilfrid Laurier a déclaré que si les Canadiens étaient automatiquement en guerre



was at war, there was no assurance at all that Canada would automatically take part in all the wars of England, and Laurier put it quite nicely. "That is a matter that must be decided by circumstances, upon which the Canadian parliament will have to pronounce and will have to decide."

Many of Laurier's successors over the years would use exactly the same formula. Mackenzie King would employ it over Chanak in 1922; Lester Pearson would use it in Cyprus in 1964; and Jean Chrétien would use it over the former Yugoslavia in both 1994 and 1995.

While prime ministers have often used this formula, it has also been embraced by a number of members of Parliament because for some parliamentarians, the involvement of the legislature in foreign policy decision-making is the most appropriate benchmark of a democratic foreign policy. Unless Parliament decides such important matters as war and peace, the line of argument goes, the resulting decision is undemocratic. Decisions made by the executive, using the royal prerogative, smack of old-fashioned, elitist privilege.

Certainly this has been the consistent argument of our current foreign minister, Mr. Axworthy, both as a minister, and of course while he was in opposition. It certainly is a reminder. We have had the latest reminder by the Prime Minister himself during the parliamentary debate on the use of force against Yugoslavia on March 24.

It is useful to keep in mind that parliamentarians not in cabinet might find the Parliament-will-decide formula very attractive. It should be noted that when Canadian prime ministers use that formula, they do not really mean it, for all the reasons that Professor Scott outlined in terms of the formal and legal prerogative of the Crown to decide on matters of war and peace. So my brief, which is before you, really focuses on the political practice rather than the legalities. I want to reflect on what Canadians have done in the past.

History lessons can be important, primarily because political memories tend to be notoriously short and quite partisan. It is useful to reflect on some of the gaps between memory and historical reality. Secondly, and I think more importantly, how political leaders in earlier eras have dealt with these problems provide important lessons for future practice. My brief looks at two different issues. First of all, at the issue of war in the use of force, and in particular it focuses on those eight occasions in the last 100 years when the Canadian government has gone to war against other peoples, notably, during the Boer War in 1899; the Great War in 1914; the involvement in the intervention in the Russian civil war in 1918 and 1919; the Second World War in 1939; against Japan in 1941, the Korean War in 1950, our involvement in Desert Storm or the Gulf War in 1991; the Canadian government's decision to use force against the Somalis in December 1992; and of course the war against the Federal Republic of Yugoslavia, which is currently ongoing.

lorsque la Grande-Bretagne l'était, rien ne garantissait que le Canada participe automatiquement à toutes les guerres menées par l'Angleterre. Comme Laurier l'a si bien dit: «C'est là une question qui doit être réglée en fonction des circonstances, sur laquelle le Parlement canadien devra se prononcer et dont il devra décider.»

Plusieurs successeurs de Laurier, au fil du temps, allaient reprendre exactement cette formule. Mackenzie King allait l'employer au sujet du Chanak en 1922; Lester Pearson allait l'utiliser pour Chypre en 1964 et Jean Chrétien allait s'en servir au sujet de l'ancienne Yougoslavie en 1994 et en 1995.

Cette formule a non seulement été souvent reprise par les premiers ministres, mais elle a également été adoptée par plusieurs députés parce que, pour certains parlementaires, la participation du corps législatif aux décisions de politique étrangère constitue le point de référence le plus indiqué d'une politique étrangère démocratique. D'après leur raisonnement, lorsqu'il s'agit de questions aussi importantes que la guerre et la paix, si ce n'est pas le Parlement qui tranche, la décision n'est pas démocratique. Les décisions prises par le pouvoir exécutif, avec recours à la prérogative royale, font penser à des privilèges élitistes dépassés.

C'est certainement un argument que n'a cessé de soutenir notre ministre des Affaires étrangères actuel, M. Axworthy, tant en sa qualité de ministre que lorsqu'il était dans l'opposition. C'est évidemment un rappel. Le plus récent a été fait par le premier ministre lui-même au cours du débat parlementaire du 24 mars sur le recours à la force contre la Yougoslavie.

Il est bon de se rappeler que les parlementaires qui ne font pas partie du Cabinet peuvent trouver la formule du Parlement qui décide très attirante. Il faut savoir que lorsque les premiers ministres canadiens utilisent la formule, ce n'est pas vraiment ce qu'ils veulent dire, pour toutes les raisons que le professeur Scott a indiquées concernant la prérogative officielle et légale de la Couronne de décider pour les questions de guerre et de paix. Le mémoire que vous avez sous les yeux s'attache donc en fait à la pratique politique plutôt qu'à ses aspects légaux. Je veux examiner ce que les Canadiens ont fait dans le passé.

Les leçons de l'histoire peuvent être importantes, essentiellement parce que la mémoire politique tend à être notoirement courte et partisane. Il est utile de réfléchir à certains décalages entre la mémoire et la réalité historique. Deuxièmement, et je pense que cela est plus important, la façon dont les dirigeants politiques d'autrefois réglaient ces problèmes recèle pour nous des leçons très utiles pour l'avenir. Mon mémoire porte sur deux questions différentes. Tout d'abord, sur la question de la guerre et du recours à la force, et il s'attache notamment aux huit occasions, au cours des 100 dernières années, où le gouvernement canadien est allé en guerre contre d'autres pays, notamment, pendant la guerre des Boers en 1899; pendant la Grande Guerre de 1914; lors de la participation à l'intervention dans la guerre civile de Russie en 1918 et 1919; pendant la Seconde Guerre mondiale en 1939; contre le Japon en 1941; pendant la guerre de Corée en 1950; lors de notre participation à l'opération Tempête du désert ou à la guerre du Golfe en 1991; avec la décision du gouvernement canadien d'avoir recours à la force contre la Somalie en décembre 1992; et bien sûr pendant la

My brief also looks at parliamentary involvement in a number of peacekeeping missions. Like Colonel Morrison, I use peacekeeping in a relatively broad sense, to include the importance of truce supervisions, because although everyone in Canada normally refers to the Suez as being the birthplace of Canadian peacekeeping, actually, that is utterly wrong. Peacekeeping operations started much earlier. The first time that we were really involved in a large-scale devotion of troops to a peacekeeping truce supervisory operation was of course with the Indochina Commissions in 1954.

I look at Canada's parliamentary involvement in the decision to involve ourselves in Indochina, in Suez in 1956, in Cyprus in 1964, and in the Desert Shield portion of the Gulf conflict in 1990, and in the implementation force after the Dayton Accords, or IFOR, in December 1995. I discover essentially that the Parliament of Canada has a very mixed record of involvement. For the vast majority of these cases, the Canadian Parliament was only involved *ex post facto*, well after the executive — in other words, the cabinet — had involved Canada, committed Canadian forces to the use of force or to peacekeeping operations.

In my brief, I dip into history essentially to suggest that there is a certain timelessness about the problems that Canadian governments have in involving ordinary members of Parliament, who are not members of cabinet, in decisions to commit Canadian forces abroad for service.

Basically, Canadian governments, and indeed the Canadian Parliament, finds themselves invariably in the position of having to react to events or crises, often in tightly compressed time frames. This is of course an obvious observation, but it seems to me that it bears directly on the capacity of the Canadian Parliament to involve itself in decision-making of this importance.

Part of the problem is simply the parliamentary timetable. On many of the occasions that I survey in my brief, Parliament was not even sitting. As you are quite aware, the Canadian Parliament has an exceedingly leisurely calendar relative to other parliament's legislatures in the international system. Compare the Canadian Parliament to the German Bundestag, which is constantly in session.

Much of the leisureliness of the Canadian parliamentary calendar has to do with the size of the country, the difficulty of moving from constituencies to the national capital. It has a powerful impact on the capacity of the Canadian Parliament to be engaged in any meaningful sense in the making of important policy issues, such as the commitment of Canadian forces for service abroad.

guerre contre la République fédérale de Yougoslavie qui se déroule actuellement.

Je m'attache également dans mon mémoire à la participation parlementaire à de nombreuses missions de maintien de la paix. Comme le colonel Morrison, j'utilise l'expression «maintien de la paix» de façon relativement générale puisqu'elle recouvre également l'importance de la surveillance de la trêve, car même si tout le monde au Canada parle généralement de Suez comme de l'endroit où est né le maintien de la paix canadien, c'est en fait tout à fait faux. Les opérations de maintien de la paix ont commencé beaucoup plus tôt. La première fois que nous avons vraiment participé à l'envoi massif de troupes pour une opération de surveillance de la trêve et donc de maintien de la paix, c'était évidemment à l'époque des commissions pour l'Indochine en 1954.

Si je considère la participation parlementaire du Canada à la décision de prendre part aux opérations d'Indochine, de Suez en 1956, de Chypre en 1964, et à la partie Bouclier du désert de la guerre du Golfe en 1990, puis à la force de mise en oeuvre après les accords de Dayton, l'IFOR, en décembre 1995, je constate que le Parlement canadien a pris des décisions très irrégulières en ce qui concerne la participation. Dans la grande majorité des cas, le Parlement canadien n'a participé qu'après le fait, bien après que le pouvoir exécutif — en d'autres termes, le Cabinet — a décidé de faire participer le Canada, d'engager les Forces canadiennes dans les opérations militaires ou de maintien de la paix.

Dans mon mémoire, je reviens sur les faits historiques surtout pour montrer une certaine permanence des problèmes qu'éprouvent les gouvernements canadiens lorsqu'il s'agit de faire participer les simples députés, qui ne font pas partie du Cabinet, aux décisions d'engager les Forces canadiennes dans des missions à l'étranger.

En gros, les gouvernements canadiens, et bien sûr le Parlement canadien, se trouvent invariablement placés dans la situation de devoir réagir à des événements ou à des crises, souvent dans des délais très serrés. C'est une observation qui est bien sûr évidente, mais il me semble qu'elle influe directement sur la capacité du Parlement canadien à participer à la prise de décisions de cette importance.

Le problème vient en partie du calendrier parlementaire tout simplement. Dans la plupart des exemples que j'ai cités dans mon mémoire, le Parlement ne siégeait même pas. Comme vous le savez fort bien, le Parlement canadien a un calendrier relativement peu chargé par rapport à d'autres assemblées législatives du système international. Il suffit de comparer le Parlement canadien au Bundestag allemand qui siège constamment.

Le fait que le calendrier du Parlement canadien soit si peu chargé vient de la taille de notre pays, de la difficulté que l'on a de se déplacer entre les circonscriptions et la capitale nationale. Cela a des répercussions importantes sur la capacité du Parlement canadien de participer vraiment à la prise de décisions politiques importantes comme l'engagement des Forces canadiennes dans des missions étrangères.



Instead, because of the pattern of the Canadian Parliament's calendar, the folks who are on duty 24 hours a day, 7 days a week, 52 weeks a year — in other words ministers in cabinet or more properly their officials — are perfectly placed to deal with the highly unpredictable rhythms of world politics. They will find in those rhythms the reasons for the executive to act; they are not willing to wait until the members of Parliament can be reassembled and organized for debate.

Part of the problem is that much of Canada's foreign policy is reactive and in a sense it reacts to what is decided elsewhere. A nice example is the Gulf debate, which you may remember occurred in January 1991. Right in the middle of the Canadian parliamentary debate, the United States government decided to begin the war against Iraq. It was typical that the Canadian Parliament was engaged in a process that was overtaken by international events.

Likewise, frequently Canadian policy will be set and made in very distant forums, thus making parliamentary input completely impossible. Consider the dynamic, for example, facing the Canadian government in 1954 at the Geneva Accords when Canada's representatives were told that Canada's name was in play to participate in the Indochina Commissions. To respond at that point, "Sorry, but we must have Canada's Parliament decide" was impossible in the circumstances.

Moreover, every other government in the international system knows how fundamentally disingenuous the Parliament-will-decide formula is in the context of the Westminster system. They know the power of the royal prerogative in matters of war and peace, and they know too that when countries with a Westminster system invoke that formula, it is usually for domestic, political reasons.

What implications does this line of argument have for parliamentary involvement? I want to suggest two conclusions. First, it strikes me that some of the concerns for a greater involvement of ordinary parliamentarians in such foreign policy matters are essentially driven by what we see from politicians in our neighbour to the south. It has been said that trapped inside the body of every Westminster parliamentarian is a member of Congress dying to get out. Certainly the proposals for beefing up parliamentary involvement in the making of foreign policy seem to reflect that. We are stuck with the system that we are stuck with. Trying to graft American congressional practices on to the Westminster system is a recipe for disingenuousness, if nothing else. That suggests to me at least that members of Parliament should reconcile themselves to the essentially *ex post facto* role that Canadian parliaments have historically played in this respect. In other words, their role is to assess, discuss and debate executive decisions already taken. That element of discussion is crucial, for I would argue that the voicing of different views and the subjection of different perspectives to critical analysis all combine to make much better policy, even if it is *ex post facto*.

Par contre, en raison de l'organisation du calendrier parlementaire canadien, ceux qui sont de service 24 heures sur 24, sept jours sur sept et 52 semaines sur 52 — autrement dit, les ministres du Cabinet ou plus exactement leurs collaborateurs — sont parfaitement placés pour réagir aux revirements imprévisibles de la politique mondiale dans lesquels ils trouvent toutes les raisons qui permettent au pouvoir exécutif d'agir; ils ne veulent pas attendre que les députés se réunissent à nouveau pour entreprendre le débat.

Le problème vient en partie de ce qu'une grande partie de la politique étrangère canadienne se fait en réaction, d'une certaine façon, à ce qui est décidé ailleurs. Le débat sur la guerre du Golfe en est un bon exemple. Vous vous souviendrez sans doute qu'il a eu lieu en janvier 1991. Au beau milieu du débat parlementaire canadien, le gouvernement américain a décidé de lancer l'offensive contre l'Irak. Comme de coutume, le Parlement canadien était engagé dans un processus qui a été pris de vitesse par les événements internationaux.

De même, la politique canadienne se décide souvent dans des tribunes très éloignées, ce qui rend tout à fait impossible la participation du Parlement. Imaginer la dynamique à laquelle a été confronté, par exemple, le gouvernement canadien en 1954 au moment des accords de Genève, lorsqu'on a indiqué aux représentants canadiens que le Canada était pressenti pour devenir membre des commissions pour l'Indochine. Il était impossible de répondre à ce moment-là: «Nous sommes désolés, c'est le Parlement canadien qui doit décider.»

En outre, n'importe quel autre gouvernement sait combien la formule du Parlement qui décide est fondamentalement fautive dans le contexte du système de Westminster. Tous connaissent le pouvoir de la prérogative royale pour les questions de guerre et de paix et ils savent également que lorsque les pays dotés du système de Westminster invoquent cette formule, ils le font habituellement pour des raisons politiques internes.

Quelles sont les implications de ce raisonnement pour la participation parlementaire? J'aimerais proposer deux conclusions. Premièrement, il me semble que certains des désirs de plus grande participation des simples députés à ces questions de politiques étrangères sont inspirés par ce que font les politiciens chez notre voisin du sud. On a dit qu'à l'intérieur de chaque parlementaire d'un gouvernement de type Westminster sommeille un membre du Congrès qui ne demande qu'à s'éveiller. Certes, les propositions en vue de renforcer la participation parlementaire à l'élaboration de la politique étrangère semblent traduire un tel désir. Nous avons le système que nous avons. Essayer de greffer les pratiques du Congrès américain sur un système de Westminster va nous mener à l'hypocrisie, à tout le moins. Cela me fait croire que les parlementaires devraient accepter le rôle qu'ils ont traditionnellement joué à cet égard et qui était d'intervenir après le fait. Autrement dit, leur rôle est d'évaluer, de discuter et de débattre de décisions déjà prises par le pouvoir exécutif. Cet élément de discussion est d'une importance cruciale car il me semble qu'en exprimant des points de vue différents et en soumettant à l'analyse critique des optiques différentes on donne lieu à de bien meilleures politiques, même si c'est après le fait.

**Senator Bolduc:** If I understand you, sir, the best thing we can do here is to look at the situation after the decisions are already taken, after we are at war. Thus, we look at the situation and say that maybe in the future the foreign policy of Canada should be otherwise. Is that the essence of what you told us?

**Mr. Nossal:** You can try and decide on the basis of past experience what we should do in the future. My reading of Canadian foreign policy is that when governments have tried to do that, they find themselves invariably trapped by the simple element of power. Consider, for example, the government of Pierre Trudeau. It tried to draw lessons from our long membership on the Indochina Commissions. That government vowed up and down that it would learn those lessons and apply them the next time around because they had some sense that Canada's name might be invoked in the current peace negotiations that were occurring in Paris, just as our name had come into play in 1954.

The reality was that for all the careful planning of the Canadian government to draw lessons and to say that things would be different in the future, it was exactly the same as 1954. Our name was used largely without our even knowing it and Canadians were faced with a fait accompli. We were going to join the new commission. How could we say no? You can try to engage in that kind of planning, but inevitably the rhythms, the broader waves will wash over you and make that planning largely ineffective over the long-term.

**Senator Bolduc:** The executives of the NATO countries met and decided to change our mandate. Suddenly, we have the new NATO strategic concept. I suppose that that leads to the decisions that were taken in Yugoslavia.

We are managing the situation without the United Nations. What do you think that we should say about that? Do you think really that parliamentarians, outside of the executive and the military, should look more carefully, not only here but in France, England and elsewhere at a new NATO concept?

**The Chairman:** Such as the peacekeeping concept?

**Mr. Nossal:** You could look at a new NATO concept.

**Senator Bolduc:** Or should we go back home and just relax and play golf and other things and forget Parliament?

**Mr. Nossal:** I do not think that one should forget Parliament. There is indeed a role for Parliament, a role for the Senate and the House of Commons to involve themselves in these important matters. If you will look over the record of the last five or six years, one will note that there has not been, for example, a parliamentary debate on the extension of Article 5 guarantees to millions of people in Central and Eastern Europe.

**Le sénateur Bolduc:** Si je vous ai bien compris, monsieur, la meilleure chose que nous puissions faire est d'étudier la situation une fois que les décisions ont déjà été prises, une fois que nous sommes déjà en guerre. Ainsi, nous devrions étudier la situation et dire qu'à l'avenir la politique étrangère du Canada devrait peut-être être différente. Est-ce en gros ce que vous nous conseillez?

**M. Nossal:** Vous pouvez essayer de décider ce que nous devrions faire à l'avenir en vous inspirant de l'expérience passée. À la façon dont je vois la politique étrangère canadienne, lorsque les gouvernements essaient de le faire, ils se trouvent invariablement prisonniers du simple fait qu'ils ont le pouvoir. Prenez par exemple le gouvernement de Pierre Trudeau. Il a essayé de tirer les leçons de notre longue participation aux commissions pour l'Indochine. Ce gouvernement a clamé haut et fort qu'il allait tirer ces leçons et agir en conséquence la prochaine fois parce qu'il avait l'impression que le nom du Canada pourrait encore être invoqué pour les négociations de paix qui avaient cours alors à Paris, tout comme notre pays avait été pressenti en 1954.

En réalité, malgré les plans précis du gouvernement canadien — les leçons de l'histoire pour dire que les choses seraient différentes à l'avenir, il s'est passé exactement la même chose qu'en 1954. Notre nom a largement été utilisé sans même que nous le sachions et les Canadiens ont été placés devant un fait accompli. Nous allions être membres de la nouvelle commission. Comment pouvions-nous refuser? Vous pouvez bien faire ce genre de prévision, mais inévitablement, les revirements, les vagues beaucoup plus importantes nous entraîneront et rendront ce genre de planification essentiellement inefficace à long terme.

**Le sénateur Bolduc:** Les dirigeants des pays de l'OTAN se sont rencontrés et ont décidé de changer le mandat de l'organisation. Nous avons tout à coup une nouvelle conception de la stratégie de l'OTAN. Je suppose que cela nous a menés aux décisions qui ont été prises concernant la Yougoslavie.

Nous gérons la situation sans les Nations Unies. Que pensez-vous que nous devrions en dire? Pensez-vous vraiment que les parlementaires, en dehors du pouvoir exécutif et de l'armée, devraient envisager plus sérieusement, non seulement ici mais en France, en Angleterre et ailleurs, une nouvelle conception de l'OTAN?

**Le président:** Comme celle du maintien de la paix?

**M. Nossal:** On pourrait envisager une nouvelle conception de l'OTAN.

**Le sénateur Bolduc:** Ou devrions-nous nous contenter de rentrer chez nous, de nous décontracter, de jouer au golf ou autre et d'oublier le Parlement?

**M. Nossal:** Je ne pense pas qu'on doive oublier le Parlement. Le Parlement a effectivement un rôle à jouer; le Sénat et la Chambre des communes ont un rôle à jouer lorsqu'il s'agit de s'impliquer dans ces questions importantes. Si l'on regarde ce qui s'est passé ces cinq ou six dernières années, on constate qu'il n'y a pas eu par exemple de débat parlementaire sur la généralisation des garanties de l'article 5 aux millions de personnes qui vivent dans le centre et l'Est de l'Europe.



Here we have now a formal commitment of Canadian blood and treasure in the case of an attack on our new allies in Europe, and the Canadian Parliament has not in any formal sense provided its input and its contribution, and I would say its explicit approval. As Professor Scott so nicely says, the approval is of course implicit.

However, when the government embraces a set of new allies, by issuing an order in council on a Friday afternoon, this it seems to me is where Parliament can properly be involved. I am suggesting, though, that there are particular circumstances where Parliament cannot be involved.

**Senator Bolduc:** My problem is that in international affairs, generally speaking, it seems that the British parliamentary system is not the system that we should have if you want to have some type of democratic process. It seems that only the executive, although they too are elected, are involved. For example, we had the situation of the Multilateral Agreement on Investment. We had the situation of various needs for international banking operations in Southeast Asia. The Minister of Finance has extensive discretionary powers over all those international financial organizations. He can make any decision that he wishes with the cabinet. They do the same in foreign policy; they do the same for NATO.

My God, what are we doing here? Increasingly, local and domestic politics are international. Most of the things are now becoming international. I wonder sometimes if our system is really appropriate for the situation, in comparison, for example, to the American system.

**Mr. Nossal:** Indeed, if you wanted to recreate Canada with a republican system of government, fair enough, then we would have a very different political process.

I will begin by disagreeing with your fundamental assumption that when a decision is taken by the executive on a particular matter, when Parliament is not explicitly involved, that somehow that decision is undemocratic. My understanding of democracy is slightly less American in a sense and less direct than that.

Keep in mind, senator, that parliamentarians could, if they wished, insert themselves much more into the practice, and insert themselves more vigorously into the parliamentary debate, than they have. For a variety of quite understandable reasons, members of Parliament in the House of Commons, and to a lesser extent senators, have not been that interested, except on particular occasions.

The best example in recent history is the debate that the government of the Brian Mulroney began over the Canadian involvement in the Gulf War in January 1991. In that debate, quite literally, well over half of the members of the House of Commons engaged themselves in this important debate. Although their deliberations, as I note, were made moot by the American decision, nonetheless that was the best example of the desire of

Nous voilà maintenant avec un nouvel engagement officiel d'envoyer du sang et des deniers canadiens dans le cas d'une attaque de nos nouveaux alliés d'Europe et le Parlement canadien n'a pas donné son avis ni apporté sa contribution, au sens officiel, et je dirais même n'a pas accordé son approbation explicite. Comme le professeur Scott le dit si joliment, son approbation est bien sûr implicite.

Mais lorsque le gouvernement accepte un nouveau groupe d'alliés, par un décret rendu public un vendredi après-midi, il me semble que dans ce cas le Parlement pourrait vraiment intervenir. Je dois dire cependant qu'il y a des circonstances particulières où le Parlement ne peut pas s'impliquer.

**Le sénateur Bolduc:** Le problème que je vois, c'est que pour les affaires internationales de façon générale, il me semble que le système parlementaire britannique n'est pas indiqué pour nous si nous voulons avoir un processus démocratique sous une forme ou sous une autre. Il semble que seul l'exécutif y prenne part, bien qu'il soit également élu. Par exemple, nous avons le cas de l'Accord multilatéral sur l'investissement. Nous avons eu le cas de besoins divers d'opérations bancaires internationales en Asie du Sud-Est. Le ministre des Finances a des pouvoirs discrétionnaires très larges en ce qui concerne toutes ces organisations financières internationales. Il peut prendre la décision qu'il veut avec le Cabinet. Il en va de même pour la politique étrangère; il en va de même pour l'OTAN.

Je me demande vraiment ce que nous faisons ici! De plus en plus, la politique locale et intérieure s'internationalise. Presque tout devient maintenant international. Je me demande parfois si notre système est vraiment indiqué en l'occurrence, si on le compare au système américain par exemple.

**M. Nossal:** Effectivement, si vous voulez refaire le Canada en le dotant d'un système républicain de gouvernement, libre à vous, mais nous aurions alors un processus politique très différent.

Je dirai tout d'abord que je ne suis pas d'accord avec votre hypothèse principale voulant que lorsqu'une décision est prise par le pouvoir exécutif pour une question particulière, lorsque le Parlement n'est pas explicitement impliqué, cette décision est en quelque sorte antidémocratique. Ma conception de la démocratie est légèrement moins américaine d'une certaine façon et moins directe que cela.

N'oubliez pas que les parlementaires pourraient, s'ils le voulaient, s'impliquer beaucoup plus dans la pratique et s'impliquer de façon beaucoup plus vigoureuse dans le débat parlementaire qu'ils ne l'ont fait jusqu'ici. Pour diverses raisons tout à fait compréhensibles, les députés, et dans une moindre mesure les sénateurs, ne se sont pas montrés si intéressés que cela, sauf à certaines occasions.

Le meilleur exemple que je puisse donner de l'histoire récente est le débat que le gouvernement de Brian Mulroney a entamé sur la question de la participation canadienne à la guerre du Golfe en janvier 1991. Bien plus de la moitié, littéralement, des députés ont pris part à ce débat important. Même si leurs délibérations, comme je l'indique, ont été rendues inutiles par la décision américaine, elles constituent néanmoins la meilleure expression du

parliamentarians to pronounce on important questions of war and peace.

Indeed, if you look at the parliamentary debates held in the last few months, the one in February in the House of Commons was not a debate on using force. No one stated, "Here is a resolution, be it resolved that we approve going to war against the Federal Republic of Yugoslavia." Even the debate on March 24, as a prelude to the first bombing runs, was not phrased in those terms. Nonetheless, parliamentary interests during those days revealed to all of us how important this particular issue is to parliamentarians.

I would just end by saying that this is a difference between debating what has in a sense already been committed to, because of the necessities of world politics and wanting to have an input into making that decision.

**Senator Di Nino:** I am a little mixed up about a few comments you made. There seems to be some conflict and perhaps you can clarify it for me.

You are really saying, in effect, that the system we have does not truly allow the opportunity to engage in a decision-making process prior to the decision being made by Parliament. Is this what you are saying?

**Mr. Nossal:** Absolutely.

**Senator Di Nino:** This is where the dilemma in my understanding is. You are saying, in effect, that the executive has the authority to make the decision and the only role that Parliament then has, other than the executive, is to inform itself through debate and dialogue as to the details of that decision, and that is all?

**Mr. Nossal:** Absolutely not, sir. No. It is important to inform yourselves, to have a sense that what the executive has done is right and good. If you do not like it then you must basically hold the executive accountable in ways that, as we well know in the Westminster system, are almost impossible to do, but are not entirely impossible. You only have to go back to 1963 to see an example of where members of Parliament, who were not at all in agreement with the defence policy of the front bench, decided to do what is available to every back bench in the parliamentary system, and that is to withhold crucial support for their own front bench. That, sir, is where the role of Parliament is at its most important.

When you hold a debate, *ex post facto*, if in fact you find the executive to have made the right decision, then there is an implicit approval. If, on the other hand, you decide that the executive has made an illegal decision, or a wrong decision or a politically unsound decision, then by all means, bring the government down. That, after all, is the very essence of our system. The royal prerogative that provides the executive with the power to decide matters of war and peace depends upon the critical element of ordinary members of Parliament to ensure that the executive is making good decisions on behalf of the community as a whole.

Otherwise, we might as well have a sort of a presidential system without the American elements there. The Westminster system demands that members of Parliament focus in that way.

désir des parlementaires de se prononcer sur les questions importantes de guerre et de paix.

Car si vous considérez les débats parlementaires qui ont eu lieu ces derniers mois, celui de février à la Chambre des communes ne portait pas sur le recours à la force. Personne n'a dit: «Je propose la résolution suivante: il est résolu que nous entrons en guerre contre la République fédérale de Yougoslavie.» Même le débat du 24 mars, qui préluait aux premiers bombardements, n'a pas été formulé dans ces termes. Néanmoins, l'intérêt manifesté par les parlementaires à ce moment-là nous a montré à tous combien cette question particulière était importante pour eux.

Je terminerai en disant que c'est là la différence entre discuter de ce à quoi, d'une certaine façon, on s'est déjà engagé, à cause des nécessités de la politique mondiale, et vouloir prendre part à cette décision.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne sais trop à quoi m'en tenir d'après les observations que vous avez faites. Elles semblent être quelque peu contradictoires; c'est pourquoi j'aimerais avoir des précisions.

Vous dites en fait que le système que nous avons ne nous permet pas vraiment d'avoir l'occasion de participer au processus de prise de décisions avant que la décision ne soit prise par le Parlement. Est-ce bien là ce que vous dites?

**M. Nossal:** Absolument.

**Le sénateur Di Nino:** C'est là que je ne comprends pas très bien. Vous dites en fait que le pouvoir exécutif est habilité à prendre la décision et que le seul rôle que le Parlement ait ensuite, mis à part l'exécutif, c'est de s'informer en délibérant et en dialoguant sur les détails de cette décision, et c'est tout?

**M. Nossal:** Pas du tout, monsieur. Non. Il est important de vous informer, d'avoir une idée du bien-fondé de ce qu'a décidé l'exécutif. Si la décision ne vous plaît pas, vous devez en gros tenir l'exécutif responsable de façons qui, comme nous le savons fort bien dans le système de Westminster, sont presque impossibles à réaliser dans la pratique, mais qui ne sont pas tout à fait impossibles. Il vous faut aussi remonter à 1963 pour voir un exemple de députés, qui n'étaient pas du tout d'accord avec la politique de défense du ministre, décider de faire ce qui est permis à tous les simples députés du système parlementaire, c'est-à-dire de refuser leur soutien essentiel à leur propre ministre. C'est là, monsieur, que le rôle du Parlement est le plus important.

Lorsque vous tenez un débat après le fait, si vous trouvez que l'exécutif a pris la bonne décision, l'approbation est implicite. Si, par ailleurs, vous estimez que l'exécutif a pris une décision illégale, une mauvaise décision ou une décision non fondée politiquement, à ce moment-là vous pouvez tout à fait renverser le gouvernement. C'est après tout l'essence même de notre système. La prerogative royale qui donne à l'exécutif le pouvoir de décider en matière de guerre et de paix dépend de l'élément critique des simples députés qui veillent à ce que l'exécutif prenne de bonnes décisions au nom de l'ensemble de la collectivité.

Autrement, nous pourrions aussi bien avoir une sorte de système présidentiel sans les éléments américains. Le système de Westminster exige que les députés interviennent de cette façon.



**Senator Di Nino:** One can hold the accountability of the executive through the withholding of either moneys, resources or support.

**Mr. Nossal:** How about confidence?

**Senator Di Nino:** It is a very rare and unusual situation.

**Senator Grafstein:** First of all, I appreciate your wonderful exposition. We have been trying to piece this together ourselves. You helped us with a very interesting and important piece of history to affirm, from your analysis, the very deep malaise about Parliament when it comes to international affairs.

This is a small P political statement. In Parliament, when there is an alert, interested opposition, issues will come up much more quickly than a three-, four- or five-month delay between the decision of cabinet, which is a public decision ultimately, and a resort to force. For instance, in the Kuwait example, six months passed between the time of the initial decision to engage and the ultimate decision to enter into hostilities. Here we have the same run-up in terms of time — maybe not exactly the same time in terms of Kosovo — and there again appears to be a malaise in Parliament about addressing these matters. Is that a fair analysis of your conclusion, that somehow the issue is not a defect in Parliament, but a malaise or an inertia within Parliament to address these particular matters?

**Mr. Nossal:** The notion of an opposition that has its ears up and one that disagrees substantially with the government on a particular issue will have a profound impact on the course of parliamentary debate.

If you read the brief and the various little vignettes from history, one of the interesting things you will see is the large degree of — we do not use the word “bipartisanship” in Canadian politics — all-party agreement on so many of those instances where the Canadian executive committed Canadian forces to combat service overseas. There were, of course, some critical exceptions to that. One certainly was the Boer War. If you look back at the public debate, it was not a parliamentary debate immediately because this decision was taken by the executive, but there was surely a general public debate.

The conflict within the Canadian Parliament over approaches to the invasion of Kuwait by Iraq was another example of a deep division within the House of Commons, in particular.

For the rest, we have seen a general agreement on the broad outlines of the Canadian government’s willingness to commit Canadian forces to war against others in the international system. It is true that an alert opposition, as you say, can make life

**Le sénateur Di Nino:** On peut rendre l’exécutif responsable en lui refusant les montants, les ressources ou le soutien nécessaires.

**M. Nossal:** Et la confiance?

**Le sénateur Di Nino:** C’est une situation plutôt rare et inhabituelle.

**Le sénateur Grafstein:** Je vous remercie tout d’abord du magnifique exposé que vous nous avez fait. Nous essayons plus ou moins de faire le point et vous nous avez aidés en nous donnant ces éléments historiques intéressants et importants qui confirment, comme l’indique votre analyse, le très profond malaise qui existe en ce qui concerne le Parlement lorsqu’il s’agit de questions internationales.

C’est une déclaration de politique avec un p minuscule. Au Parlement, lorsqu’on est en état d’alerte, lorsque l’opposition est intéressée, les questions sont traitées beaucoup plus rapidement et on n’attend pas trois, quatre ou cinq mois entre la décision du Cabinet, qui est une décision publique en définitive, et le recours à la force. Par exemple, pour le Koweït, six mois se sont écoulés entre le moment de la décision initiale d’y envoyer nos troupes et la décision finale d’engager les hostilités. On a maintenant affaire à peu près au même scénario pour ce qui est du temps — peut-être pas exactement le même en ce qui concerne le Kosovo — mais là encore il semble qu’il y ait un certain malaise à ce que le Parlement traite de ces questions. Est-ce que j’analyse comme il faut vos conclusions, à savoir qu’il ne s’agit pas d’une lacune du Parlement mais plutôt d’un malaise, ou d’une inertie qui existe au sein du Parlement lorsqu’il s’agit de traiter de ces questions particulières?

**M. Nossal:** Le fait que l’opposition soit toujours aux aguets et ne soit vraiment pas d’accord avec le gouvernement sur une question donnée aura des répercussions profondes sur le déroulement du débat parlementaire.

Si vous lisez mon mémoire et les divers petits tableaux historiques que j’ai brossés, l’une des choses intéressantes que l’on peut constater, c’est l’importance — nous ne pouvons pas parler d’entente «bipartite» en politique canadienne — de l’accord de tous les partis dans de si nombreux cas où le pouvoir exécutif canadien a engagé des Forces canadiennes dans des missions de combat à l’étranger. Il y a eu bien sûr à cela des exceptions importantes. Notamment dans le cas de la guerre des Boers. Si vous revenez en arrière sur le débat public, ça n’a pas vraiment été un débat parlementaire immédiatement parce que la décision avait été prise par le pouvoir exécutif, mais il y a certainement eu un débat public général.

Le conflit au sein du Parlement canadien sur la façon de considérer l’invasion du Koweït par l’Irak est un autre exemple de la division profonde qui existe au sein de la Chambre des communes en particulier.

Pour le reste, il y a eu accord général sur les grandes lignes de la volonté du gouvernement canadien d’engager les Forces canadiennes dans des guerres contre d’autres pays dans le cadre du système international. Il est vrai qu’une opposition alerte,

difficult for the government, although that power is fairly limited in a majority situation?

Generally speaking, that has not been the case. Over the course of Canadian history, major opposition parties of both varieties have essentially been in fundamental accord on the appropriate approach of Canada to world politics.

**Senator Andreychuk:** You made the point that Westminster parliamentarians often wish to be a member of Congress. Is it not a fact in Kosovo, for example, that the executive, because it had to move in a certain way or because it wanted to move in a certain way, really circumvented Congress by not declaring war and utilized NATO fuzziness to get into that situation? Congress ended up in a situation similar to Westminster parliamentarians. That has been true in some of the previous history of Congress. We have overstated the role of Congress.

**Mr. Nossal:** It is hard to overstate the War Powers Act of 1973. That act is quite unambiguous and unequivocal in requiring the president, after the passage of 90 days, to require congressional consent for the deployment of American armed forces in combat roles abroad.

That act was written with President Nixon in mind, but it was also written with a desire to give the American president the flexibility to use American forces for emergencies that inevitably arise, but ensuring always that at the end of the day the United States Congress would have an appropriate role to play. In fact, no other administration could do what the Johnson administration did in 1964, and that is basically slide by members of Congress an escalation of the use of force.

I do not like American-Canadian comparisons simply because we tend to get waylaid by the fact that we are not Americans and we do not have an American system. We can look south and be jealous of the openness of the American system and the degree of open discussion that must go on under the American Constitution. What good it does us I do not know, simply because our inheritance is from another direction.

**The Chairman:** This has been an especially useful discussion. I do not think that I know of any document that pulls together the material on the preliminaries of Canadian participation in military action the way the document you put before the committee today does.

**Mr. Nossal:** Thank very much. The taxpayers of Ontario and Canada pay me to be pedantic.

**The Chairman:** Honourable senators, we have another very interesting presentation. I have been looking over the brief of Mr. Douglas Fraser. Please proceed.

**Mr. Douglas Fraser, Executive Director, Canadian Council for International Peace and Security:** Mr. Chairman, I have done some slashing and burning of my text in the full

comme vous dites, peut rendre les choses difficiles pour le gouvernement, bien que ce pouvoir soit assez limité lorsqu'on est en situation majoritaire.

De façon générale, cela n'a pas été le cas. Au cours de l'histoire canadienne, de nombreux partis d'opposition de l'une ou l'autre couleur ont en gros été essentiellement d'accord sur l'attitude indiquée pour le Canada face à la politique mondiale.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez dit que les parlementaires du système de Westminster souhaitent souvent être des membres du Congrès. N'est-il pas vrai que pour le Kosovo, par exemple, le pouvoir exécutif, parce qu'il a dû agir d'une certaine façon ou parce qu'il voulait agir d'une certaine façon, a en fait contourné le Congrès en ne déclarant pas la guerre et en utilisant le flou de l'OTAN pour intervenir dans cette situation? Le Congrès s'est trouvé dans la même situation que les parlementaires du système de Westminster. Cela s'est avéré à d'autres occasions au cours de l'histoire du Congrès. Nous avons exagéré le rôle du Congrès.

**M. Nossal:** Il est difficile d'exagérer la Loi sur les pouvoirs de guerre (War Powers Act) de 1973. Cette loi ne présente aucune ambiguïté ni équivoque puisqu'elle exige du président, après 90 jours, qu'il demande l'accord du Congrès pour déployer les forces armées américaines dans des combats à l'étranger.

Cette loi a été conçue en pensant au président Nixon, mais elle a aussi été conçue en vue de donner au président américain la possibilité d'avoir recours aux forces américaines dans les cas d'urgence qui se présentent inévitablement, mais en faisant en sorte que le Congrès des États-Unis ait toujours en définitive un rôle suffisant à jouer. En fait, aucune autre administration n'aurait pu faire ce que l'administration Johnson a fait en 1964, c'est-à-dire décider une escalade du recours à la force en contournant les membres du Congrès.

Je n'aime pas que l'on compare les systèmes américain et canadien simplement parce que nous avons tendance à nous croire lésés parce que nous ne sommes pas américains et que nous n'avons pas un système américain. On peut se tourner vers le sud et être jaloux de l'ouverture du système américain et de la discussion ouverte qui doit avoir lieu en vertu de la Constitution américaine. Je ne vois pas à quoi cela nous avance, simplement parce que notre héritage est venu d'ailleurs.

**Le président:** Cette discussion a été particulièrement utile. Je ne pense pas connaître d'autres documents qui réunissent les données sur les préliminaires de la participation canadienne aux actions militaires comme le fait celui que vous avez déposé aujourd'hui devant le comité.

**M. Nossal:** Merci beaucoup. Les contribuables ontariens et canadiens me paient pour que je fasse preuve de pédanterie.

**Le président:** Chers collègues, nous avons un autre exposé très intéressant qui nous attend d'après ce que je peux voir en parcourant le mémoire de M. Douglas Fraser. Je vous en prie, allez-y.

**M. Douglas Fraser, directeur exécutif, Conseil canadien pour la paix et la sécurité internationales:** Monsieur le président, j'ai fait des coupes sombres dans mon texte sachant que



understanding that all of you will read it thoroughly at your leisure.

I should like to make two points to the committee. One has to do with decision-making processes in multinational organizations, and the second has to do with the raison d'être for the Canadian Armed Forces.

I did not realize until I listened Professor Nossal and the ensuing discussion that I have a third, underlying theme, which is a plea for an informed and proactive Parliament.

Before I get into my remarks, I know that our membership would like me to make a few brief points in point form: the desire for a UN Security Council mandate in any enforcement action; the need for Canada to live up to its values, even when its interests are not threatened; a deep regret for what has happened in Kosovo and the broader Balkan region; the need for NATO now to prevail, even though many regret that NATO resorted to force; the need for full debate in the country, especially in Parliament; and, finally, the need for adequate information upon which to develop a good understanding of the issues and the processes.

To hearken back to the comment from Senator Whelan, there will be future Kosovos. There will be future hard choices between the rule of international law and the call for humanitarian intervention, and we must be ready for that.

Turning first to NATO, the mandate of NATO has not changed. Other speakers have reminded you of that. What has changed is the role that NATO has *de facto* taken on to itself, a role largely in the context of Article 4 of the Washington Treaty.

I do not think the Canadian public, nor enough parliamentarians, are aware of the consequences of these roles and what they are. They are really options for Canada.

You had earlier witnesses from the Departments of Defence and Foreign Affairs who described the process wherein national representatives — I am talking about NATO here — act on the basis of instructions they receive from their governments. Those governments each follow their own national decision-making processes.

Those witnesses clarified, with respect to non-Article 5 actions, that individual states of NATO will make decisions in accordance with national, constitutional, legal and political imperatives, which may not coincide with those of other NATO nations.

Thus, they may be excused from participation in certain activities. The public needs to know this because we have seen too much confusion in the media. For example, Italy does not want to do this and Germany does not want to do that. So why is Canada doing this? We must be doing it just because we are following the Americans.

vous allez tous le lire soigneusement lorsque vous en aurez le loisir.

Il y a deux choses que j'aimerais dire au comité. L'une concerne la prise de décisions dans les organisations internationales et l'autre la raison d'être des Forces armées canadiennes.

Je n'avais pas conscience, avant d'écouter le professeur Nossal et la discussion qui a suivi son exposé, qu'il y en avait une troisième qui était un thème sous-jacent et qui est un plaidoyer pour un Parlement informé et proactif.

Avant de vous faire mes observations, je sais que les membres de mon organisation souhaitent que je vous informe de certaines petites choses sous forme télégraphique. Il s'agit du désir d'avoir un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU pour toute intervention policière; la nécessité pour le Canada de respecter ses valeurs, même lorsque ses intérêts ne sont pas menacés; un profond regret pour ce qui s'est produit au Kosovo et dans la région des Balkans de façon plus générale; la nécessité de faire maintenant prévaloir l'OTAN, même si nombreux sont ceux qui regrettent que l'OTAN ait eu recours à la force; la nécessité d'un débat approfondi dans le pays, surtout au Parlement; et enfin, la nécessité d'être suffisamment informé pour bien comprendre les questions et les procédures.

Pour revenir à l'observation du sénateur Whelan, il y aura d'autres Kosovos. Il y aura d'autres choix difficiles à faire à l'avenir entre la primauté du droit international et la nécessité d'une intervention humanitaire et nous devons nous y préparer.

En ce qui concerne l'OTAN pour commencer, son mandat n'a pas changé. D'autres intervenants vous l'ont rappelé. Ce qui a changé, c'est le rôle dont s'est doté *de facto* l'OTAN lui-même, un rôle qui relève en gros du contexte de l'article 4 du traité de Washington.

Je ne crois pas que le public canadien, ni un nombre suffisant de parlementaires, soient au courant des conséquences de ces rôles et de ce qu'ils sont exactement. Ils constituent en fait des options pour le Canada.

Vous avez déjà eu des témoins des ministères de la Défense et des Affaires étrangères qui vous ont décrit le processus selon lequel les représentants nationaux — et je parle ici de l'OTAN — agissent sur les instructions qu'ils reçoivent de leur gouvernement. Chacun de ces gouvernements suit son propre processus national de prise de décisions.

Ces témoins ont précisé, en ce qui concerne les actions décidées en dehors de l'article 5, que les États qui constituent l'OTAN vont prendre des décisions conformes à leurs impératifs nationaux, constitutionnels, légaux et politiques, lesquels peuvent ne pas correspondre à ceux des autres pays de l'OTAN.

Ainsi, on pourra accepter qu'ils ne participent pas à certaines activités. Le public doit en être informé, car nous avons vu dans les médias trop de choses qui prêtaient à confusion. Par exemple, l'Italie ne veut pas faire ceci et l'Allemagne ne veut pas faire cela. Pourquoi le Canada le fait-il donc? On le fait sans doute simplement parce qu'on suit les Américains.

This is clearly not the case. We have choices. We have options in those types of operations. We have input.

I disagree with an earlier witness. Professor Bliss, that our foreign policy is being made in Washington. Washington is a major player, however, so is Luxembourg in the context of consensus decision making in NATO.

Consensus does not mean participation, unless it is participation in collective defence under Article 5.

Turning to decision making in the Security Council, anyone seeking a decision there is faced with reconciling four groups: the P-5, with their power of veto; the western P-3 (France, the United Kingdom and the United States), which usually has a joint interest of their own; the non-aligned members of the council who try to work as a group; and then there are others in today's Security Council, like the Netherlands and Canada, who are not carrying a particular torch at all times.

The need to reconcile these groups and their often differing agendas is the reason we so often see lowest-common-denominator resolutions, tortured language and, most dangerous, vague and confusing mandates. Canada is working hard to try to break out of that box with more openness in the council, more transparency, more inclusiveness and so on. It will be an uphill battle but they must persevere.

There is no need in the Security Council to maintain solidarity amongst all 15 nations. There is a vote; one side wins. You can then explain why you did or did not take a particular position.

This is in contrast to NATO where you want to come out with a consensus, a one-story vision. It is also in contrast to the way the Canadian cabinet makes decisions. I will skip over my comment on the G-7 or G-8.

On Canada's role in NATO, we should look at options that Canada might have in non-Article 5 activity because NATO, at its core, is a collective defence arrangement.

In order to understand the range of roles that Canada could take on in the NATO context, it is first necessary to understand the roles of the Canadian forces. It is clear there is a need for a new generation of Canadians to be educated on war or near-war and how Canada fits into alliances. This includes some members of the Canadian Armed Forces, in fact.

The raison d'être for the Canadian Armed Forces needs to be clarified by the government. There is no doubt in the minds of most servicemen and women, in the words of the Canadian army's basic manual, that the army's primary purpose is to defend the

Ce n'est bien sûr pas le cas. Nous avons des choix. Plusieurs options s'offrent à nous dans ce genre d'opérations. Nous avons notre mot à dire.

Je ne suis pas d'accord avec un témoin antérieur, le professeur Bliss, qui a dit que notre politique étrangère était décidée à Washington. Washington est un acteur important, mais Luxembourg aussi pour ce qui est de prendre des décisions consensuelles dans le cadre de l'OTAN.

Le consensus n'est pas synonyme de participation, à moins qu'il s'agisse d'une participation à la défense collective en vertu de l'article 5.

Si je passe maintenant à la prise de décisions du Conseil de sécurité, tous ceux qui essaient d'obtenir une décision de sa part sont confrontés à quatre groupes qu'il faut réconcilier: le P-5, c'est-à-dire les pays qui ont droit de veto; le P-3 de l'Ouest (la France, le Royaume-Uni et les États-Unis), qui ont généralement des intérêts communs qui leur sont propres; les membres non alignés du conseil qui essaient de travailler en groupe; et enfin il y a ces autres pays qui font actuellement partie du Conseil de sécurité, comme les Pays-Bas et le Canada, qui n'ont pas toujours quelque chose à défendre.

La nécessité de réconcilier ces groupes et leurs ordres du jour souvent différents fait que l'on voit souvent des résolutions qui représentent le plus petit commun dénominateur, une formulation très complexe et, ce qui est plus dangereux, des mandats vagues qui prêtent à confusion. Le Canada s'efforce de sortir de ce moule en faisant preuve d'une plus grande ouverture au conseil, d'une plus grande transparence, d'une plus grande capacité d'inclusion, notamment. Ce sera une bataille sans fin, mais il faut persévérer.

Il n'est pas nécessaire, au Conseil de sécurité, que les 15 pays qui le composent soient toujours solidaires. Il y a un vote et un côté l'emporte. Vous pouvez ensuite expliquer pourquoi vous avez ou vous n'avez pas pris telle position.

C'est différent de l'OTAN où l'on veut arriver à un consensus, à une vision unique. C'est aussi différent de la façon dont le Cabinet canadien prend ses décisions. Je vais laisser de côté les observations sur le G-7 ou le G-8.

Pour ce qui est du rôle du Canada à l'OTAN, nous devrions envisager des options qui pourraient s'offrir au Canada pour les activités ne correspondant pas à l'article 5 parce que l'OTAN, en essence, est un arrangement de défense collectif.

Pour comprendre la portée des divers rôles que le Canada pourrait assumer dans le cadre de l'OTAN, il faut tout d'abord comprendre les rôles des Forces canadiennes. Il est clair que l'on a besoin d'une nouvelle génération de Canadiens qui soient informés sur la guerre ou sur une situation proche de la guerre et sur la façon dont le Canada s'intègre aux alliances. Cela vaut aussi en fait pour certains membres des Forces armées canadiennes.

La raison d'être des Forces armées canadiennes doit être précisée par le gouvernement. Il n'y a pas de doute dans l'esprit de la plupart des soldats, hommes ou femmes, dans ce que l'on dit dans le manuel de base de l'armée canadienne, que le principal



nation and, when called upon, to fight and win in war. That, of course, applies by extension to the navy and the airforce.

It is tremendously important to Canadian servicemen and women to have the knowledge that their country and their leadership understand their role and are solidly behind them as they go into harm's way, as the navy would say. It is extremely important. I am not sure that they have that assurance now.

Turning to peacekeeping, your mandate there is to look into Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

Chapter 8 of the UN Charter lays out the authority for regional organizations. That Charter reference has been reinforced by Security Council statements and actions, by at least two secretary generals.

This is nothing new for Canada. We have participated in a number of non-UN peacekeeping missions. Professor Nossal has mentioned Indochina, Zimbabwe/Rhodesia, Nigeria/Biafra, as we do today in Egypt in the multinational forces and as observers. There is nothing particularly new about that.

We are well aware of the Canadian role under NATO in the peace enforcement action in Bosnia, which has a Security Council authorization, and in Kosovo now without a mandate from the Security Council.

In all of this, there are some nuances about the definition of peacekeeping and peace enforcement. This was mentioned earlier.

In practical terms, it is necessary to bear in mind the traditional distinction between what is agreed upon by all parties and what is forced on the parties. Now, of course, we have a third category where the peace is enforced or threatened to be enforced and then agreed to in arrears, something like the Canadian Parliament agreeing in arrears to deployment. Bosnia and the Dayton Accord are good examples of the latter. We will wait and see in Kosovo.

I should like to add my voice to those who have not accepted the view that Canada's recent actions have somehow betrayed our reputation as a peacekeeper. This needs to be understood by all Canadians because a lot of people feel bad about that and they should not.

The experience and the aftermath of the war in the Persian Gulf proves the point. I give the example there. As soon as the ceasefire was called, we were one of only five, and the only one participating in the coalition, that was asked to provide blue-helmeted peacekeepers, and we did.

This issue of peacekeeping and war comes back again to the confusion on the role of the Canadian forces. That term "peacekeeping" is thrown around too loosely and too often. There are no peacekeepers in the Canadian Armed Forces. We have servicemen and women who will, from time to time, when they

objectif de l'armée est de défendre la nation et lorsqu'on lui demande, de se battre et de remporter la guerre. Cela s'applique bien sûr aussi à la marine et à l'aviation.

Il est très important pour les soldats canadiens, hommes ou femmes, de savoir que leur pays et leurs dirigeants comprennent leur rôle et les appuient fermement lorsqu'ils vont au devant du danger. C'est très important. Je ne crois pas qu'ils aient cette certitude maintenant.

Pour en venir au maintien de la paix, votre mandat consiste à envisager la capacité du Canada de participer à de telles opérations sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada est membre.

Le chapitre 8 de la Charte des Nations Unies établit les pouvoirs des organisations régionales. Cette autorité de la charte a été renforcée par des déclarations et des actions du Conseil de sécurité, par deux secrétaires généraux au moins.

Il n'y a là rien de nouveau pour le Canada. Nous avons participé à plusieurs missions de maintien de la paix non organisées par l'ONU. Le professeur Nossal a parlé de l'Indochine, du Zimbabwe/de la Rhodésie, du Nigeria/du Biafra, et nous le faisons à l'heure actuelle en Égypte au sein des forces multinationales et à titre d'observateurs. Il n'y a rien de particulièrement nouveau dans tout cela.

Nous sommes parfaitement au courant du rôle du Canada dans le cadre de l'OTAN pour l'imposition de la paix en Bosnie, qui a été entérinée par le Conseil de sécurité, et maintenant au Kosovo sans mandat du Conseil de sécurité.

Dans tout cela, il y a certaines nuances dans la définition du maintien de la paix et de l'imposition de la paix. Il en a été question plus tôt.

Dans la pratique, il convient de se souvenir de la distinction traditionnellement faite entre ce qui est accepté par toutes les parties et ce qui est imposé aux parties. Il y a bien sûr une troisième catégorie où la paix est imposée, ou où l'on menace de l'imposer, et où on l'accepte a posteriori, un peu comme le Parlement canadien accepte a posteriori le déploiement. La Bosnie et l'accord de Dayton en sont de bons exemples. Nous allons attendre de voir ce qui va se passer au Kosovo.

J'aimerais ajouter ma voix à ceux qui ne sont pas d'accord avec l'opinion voulant que les actions récentes du Canada compromettent en quelque sorte notre réputation de pays qui maintient la paix. C'est ce que tous les Canadiens devraient comprendre car beaucoup de personnes sont mal à l'aise face à cela alors qu'elles ne devraient pas l'être.

L'expérience et le contre-coup de la guerre dans le Golfe persique le montrent bien. C'est cet exemple que je vais prendre. Dès que le cessez-le-feu a été déclaré, nous avons été parmi les cinq pays, et le seul qui avait participé à la coalition, à qui l'on a demandé de fournir des casques bleus et nous l'avons fait.

La question du maintien de la paix et de la guerre revient encore une fois à la confusion qui règne sur le rôle des Forces canadiennes. On lance trop souvent, et parfois de façon impropre, l'expression de «maintien de la paix». Il n'y a pas de soldat chargé du maintien de la paix dans les Forces armées canadiennes.

are not preparing for or executing their primary purpose, do peacekeeping.

Why should public discussion and understanding be promoted? I hope that in my paper I have given an indication of the need for that, but to sum up, it is necessary so that elected and appointed public officials can make informed decisions; that these decision-making processes are understood by all; that the roles of the Canadian forces are clear; that servicemen and women can feel understood and appreciated; that civil society, the public at large, including non-governmental organizations like my own, can be better informed and identify with issues of the day; and, indeed, so that the media can play a critical but constructive role.

How shall we promote that discussion and understanding? First, it is the responsibility of the government and Parliament to take the lead. This can be done in a number of ways. When the government is thinking of sending troops in harm's way, there should be a full debate in Parliament, as early in the process as possible.

This must be an informed debate. Therefore, the government needs, with due regard to security, to lay out all the factors affecting the upcoming decision, the circumstances in the operational area, the risk assessment, the applicable, available resources of the Canadian forces and so on.

Part of this process could be classified briefings to ministers, appropriate committees, et cetera.

There need not be a vote — the regular force has been on active service since the Korean War — but there needs to be a real debate.

In dangerous circumstances, as they often are these days, the Prime Minister, representing the executive branch of government, needs to make a type of speech to the nation, clearly laying out the reasons for the action taken by Canada. This statement needs to be supported by prior discussion in Parliament where, hopefully, non-partisan support can be mobilized. Credible spokespersons should be selected to interact with the public and the media. Those spokespersons should be open and given the flexibility to be credible, including admitting that they do not have all the answers to all the questions.

The government must produce a comprehensive but straightforward briefing paper for its servants so that all ministers, spokespersons, et cetera, are singing from the same sheet of music.

A direct approach should be made to special interest groups as required — for example, the Serb and Albanian communities in Canada, with respect to the current crisis.

Nous avons des soldats, hommes et femmes, qui vont de temps à autre, lorsqu'ils ne sont pas en train de se préparer ou d'assumer leur objectif premier, faire du maintien de la paix.

Pourquoi devrait-on favoriser la discussion publique et la compréhension du public? J'espère que dans mon document je vous ai donné une indication de la nécessité d'une telle chose, mais pour résumer, c'est nécessaire pour que les responsables publics élus et nommés puissent prendre des décisions en connaissance de cause; pour que ces mécanismes de prise de décisions soient compris par tous; pour que les rôles des Forces canadiennes soient clairs; pour que les soldats, hommes et femmes, se sentent compris et appréciés; pour que la société civile, le grand public, y compris les organisations non gouvernementales comme la mienne, puisse être mieux informé et puisse s'identifier aux questions d'actualité; et bien sûr pour que les médias puissent jouer un rôle critique mais constructif.

Comment pouvons-nous favoriser la discussion et la compréhension? Premièrement, c'est la responsabilité du gouvernement et du Parlement de montrer le chemin. Cela peut se faire de plusieurs façons. Lorsque le gouvernement pense envoyer des troupes dans des situations dangereuses, il devrait y avoir un débat exhaustif au Parlement, le plus tôt possible.

Ce doit être un débat éclairé. Le gouvernement doit donc, en tenant compte comme il se doit de la sécurité, indiquer tous les facteurs qui influent sur la décision à prendre, la situation dans le domaine opérationnel, l'évaluation des risques, les ressources disponibles et pouvant être affectées au sein des Forces canadiennes, et cetera.

Toute cette opération pourrait être constituée en partie de séances d'information secrètes pour les ministres, les comités concernés, et cetera.

Il n'est pas nécessaire qu'il y ait un vote — l'armée est en service actif depuis la guerre de Corée — mais il faut qu'il y ait un véritable débat.

Dans des situations dangereuses, comme elles le sont souvent aujourd'hui, le premier ministre, qui représente l'aile exécutive du gouvernement, doit faire un type de discours à la nation, en indiquant clairement les raisons de l'action menée par le Canada. Cette déclaration doit se fonder sur une discussion préalable au Parlement où, il faut l'espérer, on pourra mobiliser un soutien, indépendamment des partis. On devrait choisir des porte-parole crédibles pour les discussions avec le public et les médias. Ces porte-parole devraient être ouverts et avoir suffisamment de marge de manoeuvre pour être crédibles, notamment admettre qu'ils n'ont pas toutes les réponses à toutes les questions.

Le gouvernement doit produire un document d'information complet mais simple pour ses collaborateurs afin que tous les ministres, porte-parole et autres aillent dans le même sens.

Il faudrait s'adresser directement aux groupes particulièrement intéressés selon les besoins — par exemple, les communautés serbes et albanaises du Canada pour la crise actuelle.



Responsible ministers and other parliamentarians should regularly provide op-ed pieces to newspapers and appear on radio and television in order to update the government's position on the issue.

Canada has a deep responsibility to know where it stands on the types of issues we have been discussing, to explain their stance and to back it up with the necessary resources. I suggest in the paper here that, when you go to Brussels, ask the permanent representative and the military representative the following questions: Were they involved in the decision making? Did they feel they were part of the process? Did they feel that they contributed and were listened to? I hope the answer will be "yes," but you will have that prerogative.

You can read about this in the paper, but I would like to say that the council is about to launch into a project. We have a proposal before the Canadian government and two large international foundations to do a two-year study on the legal, political and military links between the United Nations and NATO and what the implications are for Canadian foreign policy. We hope to be able to start that soon. We will keep this committee informed of our progress, and we would welcome participation of committee members.

**The Chairman:** I know that you are speaking on your own behalf and not on behalf of the council because, I gather, you have not been authorized to make statements before this committee on behalf of the council.

What is your view as to the propriety of the NATO operation in former Yugoslavia/Kosovo? It is a non-Article 5 operation, but it is being undertaken without UN sanction. Colonel Morrison said earlier that he thought that such an action could be undertaken in the most exceptional circumstances, but I did not have a chance to ask him what he meant by "exceptional circumstances." Are you content that the NATO operation in Yugoslavia/Kosovo is one in which we ought to be involved?

**Mr. Fraser:** Senator, I had written down when you started to speak that I have a very broad mandate from the council, and I have never been caught out yet. Perhaps I am about to be.

I believe that the action is correct. I agree that it has to be in the extreme, but I also agreed with Paul LaRose-Edwards when he made the case for humanitarian intervention overriding all other factors in this particular instance.

Yes, I think the intervention is okay. I wish we had got to the point where we started a bombing campaign. I said that in my opening remarks. There could have been other ways around this, I believe, but, now that we are committed, we must persevere. I do not have any problem with that.

**The Chairman:** There seems to be a kind of selectivity. We turn away from crises in places like Indonesia. Senator Di Nino will probably raise the problem of Tibet. Yet we are prepared to

Les ministres responsables et les autres parlementaires devraient fournir régulièrement des articles pour la page en regard de l'éditorial aux journaux et intervenir à la radio et à la télévision afin de faire une mise à jour sur la position du gouvernement sur la question.

Le Canada a la grande responsabilité de savoir où il se situe par rapport aux diverses questions que nous avons discuté, d'expliquer sa position et de l'appuyer avec les ressources nécessaires. Je propose dans mon document que lorsque vous allez à Bruxelles, vous posiez au représentant permanent ou au représentant militaire les questions suivantes: avez-vous pris part à la décision? Avez-vous eu l'impression de faire partie du processus? Avez-vous eu le sentiment de participer et d'être écouté? J'espère que la réponse sera oui, mais vous aurez cette prérogative.

Vous pouvez lire tout cela dans mon document, mais j'aimerais dire que le conseil est en train de se lancer dans un projet. Nous avons soumis une proposition au gouvernement canadien et à deux fondations internationales importantes pour réaliser une étude de deux ans sur les liens légaux, politiques et militaires entre les Nations Unies et l'OTAN et leurs implications pour la politique étrangère canadienne. Nous espérons pouvoir commencer très bientôt. Nous tiendrons le comité au courant de nos progrès et nous serions heureux que des membres du comité participent à ce projet.

**Le président:** Je sais que vous parlez en votre propre nom et non au nom du conseil car, je crois, vous n'avez pas été autorisé à faire des déclarations au nom du conseil devant le comité.

Pensez-vous que l'opération de l'OTAN dans l'ancienne Yougoslavie ou au Kosovo soit indiquée? Il s'agit d'une opération ne relevant pas de l'article 5, mais elle a été entreprise sans l'approbation de l'ONU. Le colonel Morrison a dit plus tôt qu'une telle action pouvait être entreprise dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, mais je n'ai pas eu l'occasion de lui demander ce qu'il entendait par «circonstances exceptionnelles». Estimez-vous que notre participation à l'opération de l'OTAN en Yougoslavie ou au Kosovo soit justifiée?

**M. Fraser:** Monsieur le sénateur, j'ai écrit lorsque vous avez commencé à parler que j'avais un mandat très général de la part du conseil, et je ne me suis encore jamais fait prendre. Mais peut-être cela va-t-il être le cas maintenant.

Je crois que cette action est justifiée. Je suis d'accord pour dire que ce doit être dans des cas extrêmes, mais je suis aussi d'accord avec Paul LaRose-Edwards lorsqu'il a dit que l'intervention humanitaire l'emportait sur tous les autres facteurs dans ce cas particulier.

Oui je pense que cette intervention est acceptable. J'aurais aimé qu'on arrive au point de lancer une campagne concernant les bombardements. Je le dis dans mes remarques préliminaires. Je crois qu'il aurait pu y avoir d'autres façons de procéder en l'occurrence mais maintenant que nous sommes engagés, nous devons persévérer. Je ne vois pas d'inconvénient à cela.

**Le président:** Il semble qu'il y ait une sorte de sélectivité. Nous nous détournons des crises dans des endroits comme l'Indonésie. Le sénateur Di Nino va sans doute soulever le

make a major effort in Europe. We have taken one step. I gather that the President of the United States contemplates an early second step. Are we in fact increasing the obligations for NATO to take action, non-Article 5 operations, with or without United Nations sanction?

**Mr. Fraser:** With regard to the particular operation in Kosovo, and the one in Bosnia, NATO has undertaken them because they are "out of area," if I may use that term, but not very far out of area. They are on the periphery of NATO. NATO has taken on to itself the position that threats to security in its "near abroad" are threats to NATO. Every time you expand the boundary of NATO, you have the possibility of more periphery, more "near abroad."

In theory, that means that you are opening yourself to the potential for feeling that you have to make more interventions. That is why I agree with Mr. Morrison, who said that NATO should proceed cautiously about further extension. I strongly agree with what Professor Nossal said about the horrible lack of debate in the country prior to the extension of membership to the three new members. I am not saying that that was wrong, but I am saying that it was done by a nation that was uninformed or, at best, poorly informed. There are large consequences, potentially, to that.

**Senator Stollery:** My first question is a technical one and comes from the fact that I am a little confused by your reference to Article 4 of the Washington Declaration. I have Article 4, and I do not think it is what you were referring to. It speaks of affirming our faith in the North Atlantic Treaty, in the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and reiterates our desire to live in peace with all nations and to settle any international dispute by peaceful means.

Were you referring to that Article 4, which is Article 4 of the Washington Declaration, or to paragraph 4 of the alliance's strategic concept?

**Mr. Fraser:** Senator, I am referring to Article 4 of the Washington Treaty, which is the treaty that created NATO. I am sure you have that treaty available to you.

**Senator Stollery:** You were referring to the original Article 4, which talks about the parties consulting together whenever, in any party is of the opinion that the territorial integrity, political independence or security of any of the parties is threatened, were you not?

**Mr. Fraser:** That is correct. That is what I was talking about when I said that NATO is now interpreting this. It says "of any of the parties." I do not want to put words in their mouth, but they are saying that the spirit of Article 4 covers the periphery and, therefore, that they should take action.

**Senator Stollery:** My next question comes from my confusion between Article 4 of the Washington Declaration and Article 4 of the Washington Treaty.

problème du Tibet. Et pourtant nous sommes prêts à faire un effort important en Europe. Nous avons franchi une étape. Je crois que le président des États-Unis envisage une deuxième étape très rapidement. Sommes-nous en fait d'augmenter les obligations d'agir pour l'OTAN, de lancer des opérations en dehors de l'article 5, avec ou sans l'approbation des Nations Unies?

**M. Fraser:** En ce qui concerne l'opération du Kosovo, et de celle de Bosnie, l'OTAN les a entreprises parce qu'elles sont «en dehors de la zone», si j'ose utiliser cette expression, mais pas très loin en dehors de la zone. Elles se situent sur la périphérie de l'OTAN. L'OTAN a adopté comme position le fait que les menaces contre sa sécurité dans «l'étranger proche» sont des menaces contre l'OTAN. Chaque fois que vous repoussez les frontières de l'OTAN, il est possible d'étendre plus loin cette périphérie, cet «étranger proche».

En théorie, cela veut dire que vous vous donnez la possibilité de penser que vous devez intervenir davantage. C'est pourquoi je suis d'accord avec M. Morrison qui a dit que l'OTAN devrait procéder prudemment lorsqu'il s'agit de s'agrandir encore. Je suis tout à fait d'accord avec ce qu'a dit le professeur Nossal concernant l'absence déplorable de débat dans notre pays avant que ne soient acceptés les trois nouveaux membres. Je ne dis pas qu'il n'aurait pas fallu les accepter, mais je dis que cela a été fait par un pays qui n'était pas informé ou, au mieux, qui était mal informé. Cela pourrait avoir de graves conséquences.

**Le sénateur Stollery:** Ma première question est d'ordre technique et vient du fait que je ne comprends pas très bien votre mention de l'article 4 de la déclaration de Washington. J'ai cet article et je ne pense pas qu'il y soit question de ce dont vous parliez. Il y est question de confirmer notre foi dans le Traité de l'Atlantique Nord, dans les objectifs et les principes de la Charte des Nations Unies, et de réitérer notre désir de vivre en paix avec toutes les nations et de régler tout différend international par des moyens pacifiques.

Est-ce bien de cet article 4 que vous parliez, qui est l'article 4 de la déclaration de Washington, ou s'agit-il du paragraphe 4 de la conception stratégique de l'Alliance?

**M. Fraser:** Monsieur le sénateur, je parlais de l'article 4 du traité de Washington qui est le traité par lequel a été créée l'OTAN. Je suis sûr que vous pouvez obtenir ce traité.

**Le sénateur Stollery:** Vous parliez de l'article 4 original, où il est question de consultation entre les parties chaque fois que l'une d'elles estime que l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une quelconque des parties est menacée, n'est-ce pas?

**M. Fraser:** C'est exact. C'est de cela que je parlais lorsque j'ai dit que l'OTAN est en train de l'interpréter. Il y est question de l'une quelconque des parties. Je ne veux pas faire dire à ceux qui l'ont interprété ce qu'ils n'ont pas dit, mais ils estiment que l'esprit de l'article 4 vaut également pour la périphérie et qu'en conséquence, ils doivent agir.

**Le sénateur Stollery:** Ma question suivante vient de la confusion entre l'article 4 de la déclaration de Washington et l'article 4 du traité de Washington.



It seems to me that the Washington Declaration, which was signed on April 23 and 24, 1999, was an after-the-fact justification of the Kosovo adventure, because the Kosovo adventure had already started.

**Mr. Fraser:** I do not know the answer to that question. I would only say, from having been involved in the drafting of those sorts of documents, that the drafting starts well ahead of the date of the declaration. It can be amended right up to the last moment. It is not impossible that that was done early in the piece, but I clearly do not know.

**Senator Stollery:** Yes, but something that happened in April referring to something that had already started leads me to question it. It leads me to a larger issue of confusion. I, as a layman, find the broad and vague interpretations of treaties and declarations quite amazing.

**The Chairman:** You have very little to do with the law courts, I gather.

**Senator Stollery:** Obviously. I have not had that much to do with courts, but I find these interpretations to be fairly broad. It seems to me that it is a dangerous precedent that men are sent into action with dubious legality, because the legality is contrived afterwards. I find that very troubling.

That leads me to two points to which the whole business boils down: the business of intervening under non-Article 5 and the question of political will. I have said before in this committee that there are two issues involved in these things. The first is political will and the second is military technique.

Several witnesses have referred to political will in Kosovo. Earlier today, Colonel Morrison said that you should not signal what it is you are not going to do. This seems to me to reflect on the coalition within NATO. Only yesterday, the Greeks refused to allow British troops to go into Macedonia, and they are a member of NATO. They refused to allow British troops to land. If anything emphasizes disunity in NATO, that action surely did.

What would you say about that? There is a question about the political will of some countries in NATO. Because of a lack of unified political will, the military techniques are questioned. The original signal from the president of the United States was that we will not use ground troops, for example.

I do not mean to get on the Kosovo case excessively, but it is a particularly good example to use in formulating guidelines for how these things should be done in the future.

**Mr. Fraser:** You raise three very relevant issues: first, how valid are treaties and declarations; second, political decisions to do something vis-à-vis the militarily desired way to do it; and third, the issue of Greece and the British troops. That is an example of the options I mentioned. This is an Article 4 operation. Greece has many sensitivities with the situation in Macedonia. I do not know what their problem with the British is in this particular case, but this is a case where Greece can opt out of doing a particular thing.

Il me semble que la déclaration de Washington, qui a été signée les 23 et 24 avril 1999, constituait une justification après coup de l'aventure du Kosovo puisqu'elle avait déjà commencé.

**M. Fraser:** Je n'ai pas la réponse à cette question. Je dirais simplement, parce que j'ai participé à la rédaction de tels documents, que l'on commence à les rédiger bien avant la date de la déclaration et que l'on peut modifier le texte jusqu'au tout dernier moment. Il n'est pas impossible que cela ait été fait au début de cette affaire, mais je ne le sais vraiment pas.

**Le sénateur Stollery:** Oui, mais une chose qui s'est produite en avril au sujet d'une chose qui a déjà commencé me porte à la remettre en question. Cela me porte à une plus grande confusion. Je trouve, en tant que profane, assez ahurissantes les interprétations générales et vagues des traités et des déclarations.

**Le président:** Vous avez très peu affaire aux tribunaux, j'imagine.

**Le sénateur Stollery:** C'est évident. Je n'ai pas eu grand-chose à voir avec les tribunaux, mais je trouve ces interprétations assez générales. Il me semble que ce soit un précédent dangereux que d'envoyer des hommes à l'action alors que la chose est douteuse légalement, car on lui donne une légalité forcée après coup. Je trouve cela très inquiétant.

Cela m'amène aux deux points auxquels se résume toute cette affaire: la question de l'intervention en dehors de l'article 5 et la question de la volonté politique. J'ai déjà dit plus tôt à ce comité qu'il y a en fait deux choses dans tout cela: premièrement, la volonté politique et deuxièmement, la technique militaire.

Plusieurs témoins ont mentionné la volonté politique au Kosovo. Plus tôt au cours de la journée, le colonel Morrison a dit qu'il ne fallait pas indiquer ce que l'on ne va pas faire. Cela me semble correspondre à la coalition qui constitue l'OTAN. Hier seulement, les Grecs ont refusé de permettre aux troupes britanniques d'aller en Macédoine alors qu'ils font partie de l'OTAN. Ils ont interdit aux troupes britanniques de débarquer. Si l'on veut montrer qu'il y a un manque d'unité à l'OTAN, c'est certainement ce que fait ce genre de refus.

Qu'en dites-vous? Il y a un problème de volonté politique qui se pose dans certains pays de l'OTAN. En raison du manque de volonté politique général, les techniques militaires sont remises en question. Le signal de départ du président des États-Unis était que nous n'allions pas utiliser l'armée de terre, par exemple.

Je ne veux pas m'en prendre particulièrement à l'affaire du Kosovo, mais c'est un exemple qu'il est tout à fait bon d'utiliser lorsqu'on veut formuler des lignes directrices pour la façon dont on devrait procéder à l'avenir.

**M. Fraser:** Vous soulevez trois questions très importantes: premièrement, la validité des traités et des déclarations; deuxièmement, les décisions politiques d'agir face aux moyens militaires que l'on souhaite utiliser pour les mettre en oeuvre; et troisièmement la question de la Grèce et des troupes britanniques. C'est un exemple des options dont j'ai parlé. Il s'agit d'une opération correspondant à l'article 4. La Grèce est particulièrement susceptible lorsqu'il s'agit de la situation en

can still be a member of NATO, and can still join consensus in the broad NATO policy.

The military in democratic societies will always have to operate under their parliaments. Those parliaments will have reasons for taking decisions; some good, some bad. Whether they are good or bad, the military will still have to get on with the job. If the chief of the defence staff, or the equivalent, is given a job that clearly cannot be done, he must make that point and then resign. Otherwise, the system does not work. If two or three resign *seriatim*, perhaps governments will be more cautious about issuing orders that cannot be implemented.

There is a lack of debate in all those issues and a lack of clarity. Perhaps there is no such thing as clarity in these issues, but at least people feel better when they talk about them. I do not think there has been enough talking.

**Mr. Nossal:** I think there can be clarity. I agree that there has not been enough debate, and there certainly has not been enough clarity.

Senator Stollery, let me come back to what seems to me to be your assumption: that is, that there is such a thing as international law that is comparable to the way in which we understand domestic law. To clarify NATO's purpose in Kosovo demands an understanding of the fundamental anarchical nature of international politics, which essentially means that international law simply does not have the same kind of operation as it has within a domestic context, where you clearly have a sovereign that determines what is right and what is wrong and has coercive power to back up its definition.

Quite clearly, regardless of the bumps that NATO has engaged in since March 24, or much earlier, the senior governments in NATO have determined that what was going on in the province of Kosovo represented a threat, in the future perhaps, to NATO's security, and in particular to the security of the newest member of NATO, which of course has a significant ethnic minority in another part of the Federal Republic of Yugoslavia.

The Serb forces had not altered their behaviour since the Dayton Accord, as was quite clear throughout 1998 in the province of Kosovo. Clinton went on TV on March 24 and said that this is a matter of national interest and that we are not really engaged in a purely humanitarian war, that we also have a concept of national interest. That, presumably, is the reason you can justify this war. If it was really a humanitarian war, why have 18 countries that have armed forces with the capacity to provide security for Kosovar Albanians chosen to allow thousands of Kosovar Albanians to die in the interim?

Macédoine. Je ne sais pas quel problème posait les Britanniques dans ce cas particulier, mais c'est une situation où la Grèce peut choisir de ne pas faire une chose donnée, tout en restant membre de l'OTAN, et continuer à joindre sa voix au consensus relatif à la politique générale de l'OTAN.

L'armée dans les sociétés démocratiques dépendra toujours pour son action des parlements. Les parlements auront toujours des raisons de prendre certaines décisions; certaines seront bonnes, d'autres mauvaises. Qu'elles soient bonnes ou mauvaises, l'armée devra tout de même faire son travail. Si le chef d'état-major de la Défense, ou son équivalent, reçoit un mandat particulier qui ne peut de toute évidence pas être réalisé, il doit l'indiquer clairement et ensuite démissionner. Autrement, le système ne fonctionne pas. Si deux ou trois personnes démissionnent successivement, les gouvernements feront peut-être davantage attention lorsqu'il s'agit de donner des ordres que l'on ne peut pas appliquer.

Il y a une absence de débat sur toutes ces questions et un manque de clarté. Il est possible qu'il n'y ait pas vraiment de clarté dans ce genre de questions, mais du moins la population est-elle plus à l'aise lorsqu'elle en parle. Je ne crois pas que l'on en ait assez parlé.

**M. Nossal:** Je crois qu'il peut y avoir une certaine clarté. Je suis d'accord que le débat n'a pas été suffisant et il n'y a certainement pas eu assez de clarté.

Sénateur Stollery, permettez-moi de revenir à ce qui me semble être votre hypothèse, à savoir qu'il y a une législation internationale qui est comparable à la façon dont nous comprenons la législation nationale. Pour préciser l'objectif de l'OTAN au Kosovo il faut comprendre la nature essentiellement anarchique de la politique internationale qui signifie en gros que la législation internationale ne fonctionne tout simplement pas comme dans le contexte national où il y a de toute évidence un souverain qui décide de ce qui est juste et de ce qui est mal et qui dispose d'un pouvoir coercitif pour appuyer cette définition.

Très clairement, quel que soit le chemin cahoteux sur lequel s'est engagée l'OTAN depuis le 24 mars, ou beaucoup plus tôt, les principaux gouvernements de l'OTAN ont décidé que ce qui se passait dans la province du Kosovo représentait une menace, à l'avenir peut-être, pour la sécurité de l'OTAN, et en particulier pour la sécurité des membres récents de l'OTAN, qui ont bien sûr une minorité ethnique importante dans une autre partie de la République fédérale de Yougoslavie.

Les forces serbes n'ont pas changé de comportement depuis l'accord de Dayton comme ils l'ont prouvé très clairement tout au long de l'année 1998 dans la province du Kosovo. Bill Clinton est passé à la télévision le 24 mars pour dire qu'il s'agissait d'une question d'intérêt national et que nous ne nous engageons pas vraiment dans une guerre purement humanitaire, que nous avons aussi une préoccupation d'intérêt national. C'est probablement pour cette raison que l'on peut justifier la guerre. S'il s'agissait véritablement d'une guerre humanitaire, pourquoi 18 pays qui ont des forces armées ayant la capacité d'offrir la sécurité aux Kosovars d'origine albanaise ont-ils permis que des milliers d'entre eux meurent dans l'intervalle?



I look at it the other way. If that is the case, then perhaps we have here a war that is being fought for old-fashioned notions of national interests. In this particular case, to utterly destroy the Serbian capacity for military behaviour in the future.

If you look at the war from that perspective, and if you look at the hard-line NATO position that says, "our way or another day of bombing", it seems to me that the war makes a great deal more sense, both from a *realpolitik*, political and legal point of view.

Mr. LaRose-Edwards was correct. If you carefully read the definition of "genocide", it does not simply mean a holocaust-like operation. The definition of genocide in the convention that so many have signed demands action from the signatory.

To that extent, we have taken the action. At the end of the day, Kosovar-Albanians will be secure. The ethnic cleansing will stop. Moreover, and more importantly for the national interests of NATO and its various members, the capacity of the Federal Republic of Yugoslavia to engage in the kind of behaviour that it engaged in, first of all via proxy in Bosnia, in the mid-1990s; in Kosovo, in 1998 and 1999; and potentially then in Montenegro or in Vojvodina has now been terminated.

It is futile to grasp around for some kind of international legal justification for NATO's intervention, because there is no such thing. One cannot justify it in any serious sense under the Washington Treaty. One can justify it under the Droit d'ingérence as far as humanitarian understanding is concerned and one can certainly justify it in terms of national interest.

**Senator Bolduc:** I do not understand why we are discussing this issue. NATO countries have decided for their own purposes that they should intervene. That should be the end of the matter.

**Mr. Nossal:** It seems to me what Thucydides said 2,500 years ago is applicable today. Thucydides put in the mouths of the Athenians, the most powerful people of their day, that there is no standard of justice in the international system, that the standard of justice depends upon the power to compel. The strong do what they have the power to do, and the weak accept what they must accept.

If you look at the challenge to NATO's security posed by the activities of the forces associated directly or indirectly with the government of the Federal Republic of Yugoslavia, one could come up clearly with an argument that this is the weak accepting what they must accept.

**Senator Losier-Cool:** I agree with you entirely when you say that we should have a public debate and discussion so that Canadians might better understand Canada's participation in the war.

You are aware that this committee has been asked by the Senate to study the role of Canada in NATO.

Je vois les choses autrement. Si c'est le cas, nous avons peut-être alors une guerre qui est livrée pour des notions dépassées d'intérêts nationaux. Dans ce cas particulier, détruire complètement la capacité serbe d'agir militairement à l'avenir.

Si vous considérez la guerre sous cet angle, et si vous prenez en compte la position dure de l'OTAN selon laquelle il faut accepter son point de vue sinon c'est une nouvelle journée de bombardements qui s'annonce, il me semble que la guerre est beaucoup plus logique sur le plan de la *realpolitik*, du point de vue politique et légal.

M. LaRose-Edwards a raison. Si vous lisez attentivement la définition de «génocide», cela ne veut pas seulement dire une opération de type holocauste. La définition du génocide dans la convention que de si nombreux pays ont signée exige une action de la part des signataires.

C'est dans ce sens que nous avons agi. En définitive, les Kosovars d'origine albanaise seront en sécurité. L'épuration ethnique cessera. En outre, et c'est la chose plus importante pour les intérêts nationaux de l'OTAN et de ses divers membres, la capacité de la République fédérale de Yougoslavie d'adopter le comportement qu'elle a adopté tout d'abord par moyen interposé en Bosnie au milieu des années 90, au Kosovo en 1998 et 1999, et ensuite éventuellement au Monténégro et en Vojvodine, n'existe plus.

Il est inutile d'essayer de trouver une justification légale internationale à l'intervention de l'OTAN car une telle chose n'existe pas. On ne peut la justifier de façon sérieuse en vertu du traité de Washington. On peut la justifier en vertu du droit d'ingérence dans la mesure où il s'agit de l'aspect humanitaire et on peut certainement la justifier au regard de l'intérêt national.

**Le sénateur Bolduc:** Je ne comprends pas pourquoi nous discutons de cette question. Les pays de l'OTAN ont décidé pour des raisons qui leur sont propres d'intervenir. Cela devrait clore le débat.

**M. Nossal:** Je crois que ce que Thucydide a dit il y a 2 500 ans est encore valable aujourd'hui. Thucydide a fait dire aux Athéniens, le peuple le plus puissant de l'époque, qu'il n'y a pas de norme de justice dans le système international, que la norme de la justice dépend du pouvoir de contrainte. Les forts font ce qu'ils ont le pouvoir de faire et les faibles acceptent ce qu'ils doivent accepter.

Si vous regardez le défi que pose pour la sécurité de l'OTAN les activités des forces associées directement ou indirectement au gouvernement de la République fédérale de Yougoslavie, on pourrait évidemment donner comme argument que ce sont les faibles qui acceptent ce qu'ils doivent accepter.

**Le sénateur Losier-Cool:** Je suis tout à fait d'accord avec vous lorsque vous dites que l'on devrait avoir un débat public et une discussion pour que les Canadiens comprennent mieux la participation du Canada à la guerre.

Vous savez que le Sénat a demandé à notre comité d'étudier le rôle du Canada dans l'OTAN.

What would you say if this committee, in order to promote this discussion among Canadians, were to include in its work travelling across the country the responsibility of speaking to ordinary Canadians, not necessarily those who are in the military or who are professors at universities, but those who may also have feelings about the war?

**Mr. Fraser:** That would be very useful. However, I have a codicil to add to that.

From listening to the various national debates that are run by the CBC, on radio, television and so on, I would urge your steering committee to ensure that the representation at these hearings is balanced.

I am an NGO. I know how NGOs can rally support on issues for which they have very deeply held ideas. There are a great number of Canadians who do not belong to such organizations. They belong to a rotary club or something that does not have deeply held convictions in these areas. However, the public has these convictions. They may not know about them.

You must determine how to get a balanced group of people at a cross-country set of hearings. Otherwise, you will receive a distorted message.

I think such a series of meetings could be useful. I am calling for more debate. It is necessary. However, it must be informed debate. That requires homework in setting up these things to ensure that the debate is balanced.

**Senator Losier-Cool:** Could you explain more about balance? What is a balanced Canadian view on the issue of war?

**Mr. Fraser:** Deep down, most Canadians support the action of the government in this instance in Kosovo. They do that largely for humanitarian reasons. They want to see Canada involved and they want Canada to be effective. Then they will go away to the cottage for the weekend.

Most Canadians do not carry signs on Parliament Hill or phone into *Cross Country Checkup*. If you ask Canadians on the corner or in the bar down the street, they will make their views quite clear to you.

We need to find a mechanism to ensure that those people are heard. They are Canada in the true sense, along with the activists and the people who are carrying a particular point of view. You need to hear from all sides.

In the scenario you describe, to be frank, you would hear from representatives of anti-war groups, dedicated and honest people, who feel that this is no way to arrive at a solution.

Other people would say, "We have tried other ways and they did not work, so this is where we are." That is reinforced by the other group that says, "Perhaps we should not be where we are, but we are here, and we must win," meaning that we must prevail

Que diriez-vous si notre comité, pour favoriser la discussion entre les Canadiens, prévoyait dans le cadre de son travail qui consiste à se déplacer dans tout le pays la responsabilité de parler aux Canadiens ordinaires, pas nécessairement ceux qui sont dans l'armée ou qui sont professeurs universitaires, mais ceux que cette guerre peut intéresser?

**M. Fraser:** Ce serait très utile. Mais j'ajouterais à cela un codicille.

À écouter les divers débats nationaux qui ont lieu à Radio-Canada, à la radio, à la télévision et ailleurs, je conseillerais à votre comité de direction de faire en sorte qu'il y ait une représentation équilibrée à ces audiences.

Je représente une ONG. Je sais comment les ONG peuvent rallier des suffrages sur des questions sur lesquelles elles ont des opinions très marquées. Nombreux sont les Canadiens qui n'appartiennent pas à de telles organisations. Ils appartiennent au rotary club ou à un autre organisme qui n'a pas des convictions très profondes dans ces domaines. Mais le public a de telles convictions. Il n'en est tout simplement peut-être pas conscient.

Il faut que vous essayiez de voir comment vous pouvez obtenir un groupe équilibré de personnes pour les diverses audiences que vous tiendrez dans le pays. Sinon, le message que vous recevrez sera biaisé.

Je crois qu'une telle série de réunions pourrait être utile. Je demande que l'on débâte davantage de cette question. C'est nécessaire. Mais il faut que ce soit un débat en connaissance de cause. Cela exige un certain travail préparatoire pour organiser de telles rencontres afin d'être sûr que le débat soit équilibré.

**Le sénateur Losier-Cool:** Pouvez-vous préciser ce que vous entendez par équilibre? Qu'est-ce qu'un point de vue canadien équilibré sur la question de la guerre?

**M. Fraser:** Au plus profond d'eux-mêmes, la plupart des Canadiens sont favorables à l'action du gouvernement au Kosovo en l'occurrence. Et cela pour des raisons essentiellement humanitaires. Ils veulent que le Canada participe et ils veulent que le Canada soit efficace. Après cela, ils iront passer la fin de semaine au chalet.

La plupart des Canadiens ne vont pas sur la colline du Parlement en portant des pancartes et ne téléphonent pas à *Cross Country Checkup*. Si vous posez la question aux Canadiens au coin de la rue ou au bar voisin, ils vous diront très clairement ce qu'ils en pensent.

Il nous faut trouver un mécanisme pour nous assurer que ces personnes soient entendues. Elles représentent le Canada à proprement parler, avec les militants et avec ceux qui ont un point de vue particulier. Il faut que vous entendiez toutes les opinions.

Dans le scénario que vous décrivez, franchement, vous entendriez des représentants des groupes qui sont contre la guerre, qui sont des gens dévoués et honnêtes, qui estiment que ce n'est pas une façon d'arriver à une solution.

D'autres diront: «Nous avons essayé d'autres moyens et ils n'ont rien donné; voilà pourquoi nous en sommes là.» Cela est confirmé par d'autres groupes qui disent: «Peut-être qu'on ne devrait pas en être là, mais nous y sommes et nous devons



over Milosevic. I do not mean that we have to win a war, but we have to get to the situation that Mr. Nossal described where Milosevic is not an ongoing and growing threat in that part of Europe.

**Senator Di Nino:** Mr. Fraser, in your introduction, you stated that the council desires a UN Security Council mandate in any enforcement action.

The action that NATO has undertaken in Kosovo is being questioned in relation to its effect on the future role of the United Nations.

My particular concern is that we are now starting to create perhaps regional or geographic power groups that would act unilaterally in future crises in different parts of the world. Perhaps we have opened up a Pandora's box and other geographical groups may decide that an issue in Africa or Asia is not something that the UN should be concerned about. However, a group of countries in that part of the world may decide to go it alone.

What effect does this role that NATO has chosen and the action that it has undertaken have on the future of the UN?

**Mr. Fraser:** Firstly, I am a very big promoter of the United Nations. In an ideal world, we would all live by the UN Charter. In an ideal world, we would have the resources to be able to live by the UN Charter. We all know what the resources of the UN are today. We also know that the charter is not always easy to use. It was written many years ago immediately after World War II, and it has only been amended twice since then. It is a hard instrument to use. However, in an ideal world, we should try to use it.

When the UN cannot act or is perceived as not being able to act, then something still needs to be done. I mentioned that the eighth chapter of the charter basically says that it would be nice if regional organizations and arrangements looked after problems in their regional area, having received a blessing from the United Nations.

Within the current economic community of West African states, the operation, for example, in Sierra Leone, is being done under a subregional organization there, but with the approval of a Security Council resolution. There is nothing wrong with that kind of thing happening under the right circumstances. I do not think it will get off track too much because there is not much capacity out there to do that. Despite having quoted that operation, the only reason it is still alive is that it gets support from offshore. Canada just contributed \$1 million to help win that war in Sierra Leone. I do not think there is much likelihood of this spreading.

NATO is the only organization with the power and resources and the history to take on the kind of operation that it is doing in Kosovo. Done properly, as in Bosnia, which has a United Nations mandate, I do not see any problem with that. UN oversight in

gagner», c'est-à-dire que nous devons l'emporter sur Milosevic. Je ne veux pas dire que nous devons gagner la guerre, mais nous devons arriver à la situation décrite par M. Nossal, c'est-à-dire que Milosevic ne doit plus constituer une menace permanente et croissante dans cette région d'Europe.

**Le sénateur Di Nino:** Monsieur Fraser, dans votre introduction, vous déclarez que le conseil souhaite un mandat du Conseil de sécurité pour toute action d'imposition de la paix.

L'action entreprise par l'OTAN au Kosovo est remise en question à cause de l'effet qu'elle aura sur le futur rôle des Nations Unies.

Ce que je crains, c'est que nous soyons en train de constituer des groupes de puissance régionaux qui pourraient agir unilatéralement au cours de crises futures dans diverses régions du monde. Nous avons peut-être ouvert là une boîte de Pandore et d'autres groupes régionaux pourraient décider que l'ONU n'a pas à s'occuper d'un problème en Afrique ou en Asie. Mais un groupe de pays de cette région du monde pourrait alors décider d'agir seul.

Quel effet le rôle que l'OTAN a choisi de jouer et l'action qu'elle a entreprise ont-ils sur l'avenir de l'ONU?

**M. Fraser:** Premièrement, je suis un défenseur acharné des Nations Unies. Dans un monde idéal, nous vivrions tous dans le respect de la Charte de l'ONU. Dans un monde idéal, nous aurions les ressources pour pouvoir vivre dans le respect de cette charte. Nous savons tous ce que sont les ressources de l'ONU à l'heure actuelle. Nous savons aussi que la charte n'est pas toujours facile à utiliser. Elle a été rédigée il y a de nombreuses années, immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, et elle n'a été modifiée que deux fois depuis. C'est un instrument difficile à utiliser. Mais dans un monde idéal, nous devrions essayer de l'utiliser.

Lorsque l'ONU ne peut pas agir ou lorsqu'on a l'impression qu'elle n'est pas capable d'agir, il faut tout de même faire quelque chose. J'ai indiqué que le huitième chapitre de la charte disait en gros qu'il serait bon que toutes les organisations et les ententes régionales s'occupent des problèmes régionaux avec la bénédiction des Nations Unies.

Dans le cadre de la communauté économique actuelle des États de l'Afrique occidentale, l'opération au Sierra Leone, par exemple, est menée dans le cadre d'une organisation sous-régionale, mais avec l'approbation d'une résolution du Conseil de sécurité. Il n'y a rien de mal à ce que ce genre de choses se produise dans les circonstances voulues. Je ne pense pas que la situation puisse se généraliser trop parce qu'il n'y a guère de capacité pour cela dans la région. Mais je dois dire, puisque j'ai cité cette opération, que la seule raison pour laquelle elle existe encore, c'est parce qu'elle reçoit un soutien de l'étranger. Le Canada a accordé un million de dollars à titre de contribution pour aider à gagner la guerre du Sierra Leone. Je ne crois pas qu'elle risque beaucoup de s'étendre.

L'OTAN est la seule organisation qui ait le pouvoir, les ressources et les antécédents voulus pour assumer le type d'opération qu'elle a entrepris au Kosovo. Si elle est correctement menée, comme en Bosnie, où il y a un mandat des Nations Unies,

Bosnia is probably more theoretical than factual, but at least it is there to a certain degree. I do not see a problem.

**Senator Di Nino:** It is not in Kosovo. Kosovo does not have a UN Security Council resolution.

**Mr. Fraser:** That is right. I very much regret that. As a number of your witnesses have explained, whether in reality or perception, it seems that there would not have been a Security Council resolution. Either Russia or China or both would veto it. Therefore, an alternate route had to be found. That alternate route is rooted in Article 4 of the Washington Treaty.

As Professor Nossal says, there are no absolutes. You do the best you can do with the best you can find. The bottom line is that it is a humanitarian intervention with notions of national security attached to it. I look at it as mainly a humanitarian intervention. That is why I do not see any problem with it. I would be more comfortable with a UN resolution, but in this case I can live without that.

**Senator Di Nino:** The chairman suggested that I would mention this. What should they do about Tibet? If you do not wish to answer, that is fine.

**Mr. Nossal:** I do not believe that the intervention in Kosovo preordains anything comparable to that in the case of Tibet. The Russians know that they have total freedom to behave towards the Chechnyans the way they wish. The Chinese understand that they have the freedom to act in Tibet as they wish. The Pandora's box that you were worried about remains absolutely firmly closed. I think also the great powers understand the degree to which the ethnic cleansing going on in the central Balkans represented exactly the same kind of security threat that they themselves actually would never tolerate. I must admit that I think the Pandora's box remains very firmly closed. There is no precedent here.

**Senator Bolduc:** What about the Kurds?

**Mr. Nossal:** Again, look at politics and how that keeps everyone's mouth firmly shut. Is not the government in Ankara our ally over which we have an Article 5 security guarantee?

**Senator Grafstein:** This is an interesting exchange. We somehow seem to be mired in the principle or the idea that the United Nations is the exclusive source of legitimacy for enforcing United Nations resolutions, which I think is not an appropriate premise under international law. Nineteen nations agree that they will enforce the UN resolution. That is as strong a precedent in international law for legality as anything. As Senator Bolduc said, 19 nations agreed. International law depends on customary law and acceptance, and here 19 nations agree. Under international principles, that seems to be a strong sense of legitimacy.

je ne vois aucun problème à cela. La surveillance de l'ONU en Bosnie est sans doute plus théorique qu'effective, mais du moins existe-t-elle jusqu'à un certain point. Ça ne me pose pas de problème.

**Le sénateur Di Nino:** Ce n'est pas le cas au Kosovo. Il n'y a pas eu de résolution du Conseil de sécurité de l'ONU pour le Kosovo.

**M. Fraser:** C'est exact. Je le regrette beaucoup. Comme l'ont expliqué plusieurs témoins, que ce soit la réalité ou une simple impression, il semble qu'il n'aurait pas pu y avoir de résolution du Conseil de sécurité en l'occurrence. La Russie ou la Chine, ou les deux, y auraient opposé leur veto. Mais il fallait trouver une autre solution. Cette autre solution est ancrée dans l'article 4 du traité de Washington.

Comme le professeur Nossal l'a indiqué, il n'y a pas d'absolu. Vous faites de votre mieux avec ce que vous pouvez trouver de mieux. Le résultat final est qu'il s'agit d'une intervention humanitaire sur laquelle se greffe des questions de sécurité nationale. Je la considère comme une intervention humanitaire essentiellement. C'est pourquoi je n'y vois aucun inconvénient. Je préférerais qu'il y ait une résolution de l'ONU, mais en l'occurrence, je peux accepter qu'il n'y en ait pas.

**Le sénateur Di Nino:** Le président m'a suggéré de vous mentionner ceci. Que devrait-on faire pour le Tibet? Vous n'êtes pas obligé de répondre.

**M. Nossal:** Je ne crois pas que l'intervention au Kosovo puisse justifier quelque chose de comparable dans le cas du Tibet. Les Russes savent qu'ils ont toute liberté d'agir comme ils le veulent en Tchétchénie. Les Chinois savent qu'ils ont toute liberté d'action au Tibet. La boîte de Pandore dont vous vous inquiétez reste bien fermée. Je crois aussi que les grandes puissances comprennent dans quelle mesure l'épuration ethnique qui avait lieu dans la région centrale des Balkans représentait exactement le même genre de menace pour leur sécurité que celui qu'elles ne pourraient jamais tolérer elles-mêmes. Je dois admettre qu'à mon avis la boîte de Pandore reste bien fermée. Il n'y a pas eu précédent en l'occurrence.

**Le sénateur Bolduc:** Et les Kurdes?

**M. Nossal:** Encore une fois, regarder la politique et voyer comment tout le monde reste silencieux sur cette question. Le gouvernement d'Ankara n'est-il pas notre allié et n'avons-nous pas à son endroit une garantie de sécurité en vertu de l'article 5?

**Le sénateur Grafstein:** Cette discussion est intéressante. Nous semblons être prisonniers du principe ou de l'idée que les Nations Unies sont la seule source de légitimité pour faire respecter ses résolutions, ce qui ne me semble pas être une prémisse indiquée en droit international. Dix-neuf nations acceptent de mettre en oeuvre une résolution de l'ONU. C'est un précédent très sérieux de légalité en droit international. Comme l'a dit le sénateur Bolduc, 19 nations se sont entendues. Le droit international dépend du droit coutumier et de l'acceptation, et là 19 nations se sont entendues. En vertu des principes internationaux, cela semble représenter une légitimité assez sérieuse.



Having said that, though, whether one agrees with that or not, there tends to be general agreement about NATO's action in Kosovo. In a strange way, is the NATO action not enforcing the legitimacy of the UN, which was unable to fulfil its own mandate? I come back to the example of the safe havens in Srebrenica. The United Nations established, with all the resolutions and all the legality, a safe haven in Srebrenica, Yugoslavia, and then the world and NATO members witnessed innocent civilians being slaughtered as they sought to come under the UN umbrella.

I raise that because Colonel Fraser starts with the premise of the desire of a UN security mandate in any enforcement action, but the UN failed miserably in Yugoslavia under its own mandate, at great cost of human life. Is it not better — I put this to both witnesses — to have alternate sources of international legitimacy like NATO than to rely on a paralyzed United Nations that cannot fulfil or support its own legal mandate? Is it not better for the principles of international law or for the rule of law?

**Mr. Fraser:** Perhaps I will start by picking up on part of your argument. When we talk about the United Nations not being able to fulfil its own mandate, and you use the example of Srebrenica, it is the member states of the United Nations that did not fill that mandate.

I mentioned earlier the danger of vague Security Council resolutions. If you read the resolutions related to Srebrenica, they are excellent examples of vague and undefined resolutions. What is a safe area or safe haven? How will you go about ensuring that? What kind of resources do you have? Members of the committee will remember when Boutros Boutros-Ghali told the Security Council, "As Secretary-General, I will try to muster resources to do that." I believe an additional 24,000 troops were needed. However, the total ended up being around 2,000. That small Dutch battalion at Srebrenica, from a presence point of view, could not have done anything, even if they had understood what it was they were supposed to do.

Yes, when those kinds of circumstances happen, it is great that you have something in your hip pocket like NATO. As long as you can gather together enough threads of legitimacy, then I think you have not just the capacity to act but the necessity and moral authority to act.

**Mr. Nossal:** The key here is the moral authority as judged *ex post facto*. I agree with you that Srebrenica offers us a good example. Perhaps a better example in terms of precedent is Somalia in 1992.

Somalia is widely remembered as a failure. In effect, if you look at the Somali operation, one might make the argument that the kind of muscular policy embraced by the United States was, in fact, a policy designed primarily for humanitarian purposes. In that sense, the Somali operation, the intrusion on Iraqi sovereignty in the no-fly zones, and the intrusion into Haitian sovereignty — in other words, the implicit threat of invasion by the United States

Ceci dit, que l'on soit d'accord ou non, l'action de l'OTAN au Kosovo est assez généralement acceptée. Curieusement, l'action de l'OTAN n'est-elle pas en train de constituer une imposition de la légitimité de l'ONU qui n'a pas été capable de remplir son propre mandat? Je reviens à l'exemple des refuges sûrs de Srebrenica. On crée, avec toutes les résolutions et toute la légalité voulue, un havre de sécurité à Srebrenica, en Yougoslavie, et le monde et les membres de l'OTAN ont été témoins du meurtre de civils innocents qui essayaient de venir se mettre à l'abri de l'ONU.

Je soulève cette question parce que le colonel Fraser souhaite comme prémisses un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU pour toute action d'imposition de la paix, mais l'ONU a misérablement échoué en Yougoslavie dans le cadre de son propre mandat, et cela a coûté de nombreuses vies humaines. Ne vaut-il pas mieux — et c'est une question que je pose aux deux témoins — avoir d'autres sources de légitimité internationale comme l'OTAN que de compter sur des Nations Unies paralysées qui ne peuvent pas assumer leur propre mandat légal ni même oeuvrer dans ce sens? Cela ne vaut-il pas mieux pour les principes du droit international ou pour la primauté du droit?

**M. Fraser:** Je vais commencer par revenir sur une partie de vos arguments. Lorsque que vous dites que les Nations Unies n'ont pas pu remplir leur propre mandat, et vous utilisez l'exemple de Srebrenica, ce sont les États membres des Nations Unies qui n'ont pas rempli ce mandat.

J'ai indiqué plus tôt le danger que représentaient les résolutions vagues du Conseil de sécurité. Si vous lisez les résolutions concernant Srebrenica, ce sont d'excellents exemples de résolutions vagues et imprécises. Qu'est-ce qu'une zone sûre ou un refuge sûr? Comment allez-vous garantir une telle chose? Quel genre de ressources avez-vous? Les membres du comité se souviennent sans doute de ce qu'a dit M. Boutros Boutros-Ghali au Conseil de sécurité: «En tant que secrétaire général, j'essaierai de réunir les ressources pour le faire.» Je crois qu'on avait besoin de 24 000 soldats supplémentaires. Mais le total s'est avéré tourner autour de 2 000. Ce petit bataillon hollandais de Srebrenica, pour ce qui est de la présence, n'aurait rien pu faire, même s'il avait su ce qu'il était censé faire.

Oui lorsque ce genre de circonstances se produisent, il est bien d'avoir quelque chose d'autre sous la main comme l'OTAN. Tant que vous arrivez à réunir suffisamment d'éléments de légitimité, je crois que vous avez alors non seulement la capacité d'agir mais également le devoir et la responsabilité morale d'agir.

**M. Nossal:** L'essentiel ici est la responsabilité morale jugée après le fait. Je suis d'accord avec vous pour dire que Srebrenica constitue un bon exemple. Mais un meilleur exemple de précédent serait peut-être celui de la Somalie en 1992.

On se souvient généralement de la Somalie comme d'un échec. En effet, si vous regardez l'opération somalienne, on peut prétendre que le genre de politique musculaire qu'ont adopté les États-Unis était en fait une politique conçue essentiellement à des fins humanitaires. Dans ce sens, l'opération somalienne, l'atteinte à la souveraineté de l'Irak avec l'instauration des zones d'interdiction de vol, et l'atteinte à la souveraineté haïtienne —

— creates in a sense a body of practice that you can summon in the future when you say that, for humanitarian reasons, it is all right to ignore Article 27 of the United Nations, to ignore the longstanding understandings about sovereignty, and to engage in that kind of intervention.

At the end of the day, it is a matter of whether or not people looking back on an intervention judge it to be good or bad. Take a look at how we judge our behaviour in Rwanda right now.

**Senator Grafstein:** Was the sovereignty notion of non-interference in domestic issues, precisely the protection of minorities, not given up by Yugoslavia and our European nations in the Helsinki Accords? That was the bargain of the Helsinki Accords. Sovereignty was to take second place to the protection of domestic human rights within a jurisdiction.

**Mr. Nossal:** That is the pleasant face put on it by American administrations.

**Senator Grafstein:** Americans were the most reluctant to participate. I refer to NGOs from Canada.

**Mr. Nossal:** The reality is that all those highly sovereign governments of Central and Eastern Europe did not really believe the interpretation that you have just laid on, senator, to the Helsinki Accords. I would argue that, essentially, that meant the essential right of the Western countries to comment, to interfere in that sense, on the issue of human rights practice. To stretch that out to intervention is a long stretch that would snap right back in your face.

**Senator Grafstein:** I appreciate the opposite view.

**The Chairman:** Honourable senators, I think we need to be more than usually grateful to our witnesses. They have been informative and extremely patient.

The committee adjourned.

autrement dit, la menace implicite d'invasion par les États-Unis — créent d'une certaine façon un ensemble de pratiques que vous pouvez invoquer à l'avenir lorsque vous dites que, pour des raisons humanitaires, il est tout à fait justifié d'ignorer l'article 27 des Nations Unies, d'ignorer la définition traditionnelle de la souveraineté et de se lancer dans ce genre d'intervention.

En définitive, il s'agit simplement de savoir si ceux qui considèrent cette intervention a posteriori la jugent bonne ou mauvaise. Prenez le jugement que nous portons actuellement sur notre comportement au Rwanda.

**Le sénateur Grafstein:** La Yougoslavie et les pays européens n'ont-ils pas renoncé à l'idée de non-ingérence en ce qui concerne leur souveraineté pour les questions intérieures, précisément pour la protection des minorités, dans les Accords d'Helsinki? C'était le marché qu'on avait conclu pour les Accords d'Helsinki. La souveraineté devrait passer en deuxième place après la défense des droits de la personne à l'intérieur d'un pays.

**M. Nossal:** C'est la façade agréable que lui donnent les administrations américaines.

**Le sénateur Grafstein:** Les Américains étaient les plus réticents à participer. Je veux parler des ONG du Canada.

**M. Nossal:** La réalité veut que tous ces gouvernements très souverains d'Europe du centre et de l'Est n'ont pas vraiment cru à l'interprétation que vous venez de donner, monsieur le sénateur, des Accords d'Helsinki. Il me semble que cela voulait dire en gros que les pays occidentaux avaient le droit fondamental de donner leur avis, donc d'intervenir dans ce sens, sur la question des droits de la personne dans la pratique. Aller jusqu'à parler d'intervention, c'est pousser les choses très loin et cela pourrait se retourner contre vous.

**Le sénateur Grafstein:** J'admets les opinions opposées.

**Le président:** Chers collègues, je crois que nous devons être plus reconnaissants que d'habitude à nos témoins. Ils nous ont beaucoup appris et ils ont été d'une patience extrême.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

*As panel # 1:*

Mr. Alex Morrison, President, Lester B. Pearson Canadian  
International Peacekeeping Training Centre;

Mr. Paul LaRose-Edwards, Executive Director, CANADEM.

*As panel # 2:*

Professor Kim Richard Nossal, Department of Political  
Science, McMaster University;

Mr. Doug Fraser, Executive Director, Canadian Council for  
International Peace and Security.

*En table ronde n° 1:*

M. Alex Morrison, président, Centre canadien international  
Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix;

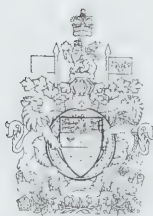
M. Paul LaRose-Edwards, directeur exécutif, CANADEM.

*En table ronde n° 2:*

M. Kim Richard Nossal, Département des sciences  
politiques, Université McMaster;

M. Doug Fraser, directeur exécutif, Conseil canadien pour la  
paix et la sécurité internationales.





First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Foreign Affairs

*Chair:*  
The Honourable JOHN B. STEWART

Wednesday, June 9, 1999

**Issue No. 42**

**Tenth meeting on:**  
The ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and
2. of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

WITNESS:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires étrangères

*Président:*  
L'honorable JOHN B. STEWART

Le mercredi 9 juin 1999

**Fascicule n° 42**

**Dixième réunion concernant:**  
Les ramifications pour le Canada:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et
2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc

Corbin

De Bané, P.C.

Di Nino

Forrestall

Grafstein

\* Graham, P.C. (or Carstairs)

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Losier-Cool

\* Lynch-Staunton  
(or Kinsella)

Robertson

Stollery

Whelan, P.C.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable John B. Stewart

*Vice-présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc

Corbin

De Bané, c.p.

Di Nino

Forrestall

Grafstein

\* Graham, c.p. (ou Carstairs)

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Losier-Cool

\* Lynch-Staunton  
(ou Kinsella)

Robertson

Stollery

Whelan, c.p.



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, June 9, 1999  
(63)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 3:39 p.m. this day, in Room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable John B. Stewart, presiding.

*Members of the committee presents:* The Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Forrestall, Grafstein, Lynch-Staunton, Robertson, Stewart, Stollery and Whelan, P.C. (12).

*Other senators present:* The Honourable Senators Prud'homme, P.C. and Roche (2).

*In attendance:* Peter Berg, Wolfgang Koerner, David S. Goetz and Jack Stilborn from the Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

**WITNESS:**

*As an individual:*

Dr. Gwynne Dyer.

The committee, resumed consideration of its order of reference pertaining to its examination of the ramifications to Canada:

1. of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and
2. the peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member. (*See committee proceedings of April 14, 1999, issue No. 33.*)

Dr. Dyer made a statement and answered questions.

At 6:46 p.m., the committee suspended sitting.

At 6:55 p.m., the committee reconvened *in camera* to consider future business.

At 6:25 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 9 juin 1999  
(63)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 39, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John B. Stewart (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, Corbin, De Bané, c.p., Di Nino, Forrestall, Grafstein, Lynch-Staunton, Robertson, Stewart, Stollery et Whelan, c.p. (12).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Prud'homme, c.p. et Roche (2).

*Également présents:* Peter Berg, Wolfgang Koerner, David S. Goetz et Jack Stilborn, de la Bibliothèque du Parlement.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOIN:**

*À titre personnel:*

M. Gwynne Dyer.

Le comité reprend l'ordre de renvoi concernant les ramifications pour le Canada:

1. de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque; et
2. du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie. (*Voir les délibérations du comité du 14 avril 1999, fascicule n° 33.*)

M. Dyer fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 46, le comité suspend ses travaux.

À 18 h 55, le comité reprend ses travaux à huis clos pour examiner ses travaux futurs.

À 19 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 9, 1999

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 3:39 p.m. to examine the ramifications to Canada of the changed mandate of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Canada's role in NATO since the demise of the Warsaw Pact, the end of the Cold War and the recent addition to membership in NATO of Hungary, Poland and the Czech Republic; and of peacekeeping, with particular reference to Canada's ability to participate in it under the auspices of any international body of which Canada is a member.

**Senator John B. Stewart** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** I call the meeting to order. Our witness this afternoon is Dr. Gwynne Dyer. Dr. Dyer was born in St. John's, Newfoundland. He has served in Canadian, United States and British naval reserves. He has lectured in military history at the Canadian Forces College, and was a senior lecturer in war studies at the Royal Military Academy at Sandhurst. His degree from the University of London is in history. He was an Associate Fellow in Mid-East Studies at Oxford University.

Yesterday we were told by a witness that it was very important that the people of Canada generally understand more about the peacekeeping work of NATO. Dr. Gwynne Dyer anticipated the advice that we received yesterday because, for many years, he has produced, hosted, written and directed CBC and National Film Board films with regard to peacekeeping topics such as the series Protection Force, an examination of the United Nations actions in the former Yugoslavia. As many of you know, his principal current activity is with regard to his twice-weekly syndicated column on international affairs.

Dr. Dyer, we have been examining various aspects of peacekeeping but, almost inevitably, the Yugoslavia-Kosovo example comes to the fore. Our mandate is almost too timely. We have looked at the question of the propriety of NATO's operation in Yugoslavia-Kosovo and at the question of the propriety of the Government of Canada having Canadian forces participate in that operation without specific parliamentary approval. We have asked questions with regard to the situations in which peacekeeping has a chance of being successful. I say that to let you know some of the area that we have already ploughed and harrowed. Please proceed.

**Dr. Gwynne Dyer, Journalist:** Your inquiries are, indeed, too timely. At this point we do not even know the immediate outcomes of the intervention in Kosovo, let alone have any clear idea of the settlement that will emerge from that at the United Nations and elsewhere, or what the long-term implications of that settlement may be.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 9 juin 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 15 h 39 en vue d'examiner les ramifications pour le Canada de la modification apportée au mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et au rôle du Canada dans l'OTAN depuis la dissolution du pacte de Varsovie, de la fin de la guerre froide et de l'entrée récente dans l'OTAN de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque et du maintien de la paix, surtout la capacité du Canada d'y participer sous les auspices de n'importe quel organisme international dont le Canada fait partie.

**Le sénateur John B. Stewart** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** La séance est ouverte. Nous entendrons cet après-midi M. Gwynne Dyer. M. Dyer est né à St. John's, à Terre-Neuve. Il a servi dans les réserves navales du Canada, des États-Unis et de la Grande-Bretagne. Il a enseigné l'histoire militaire au Collège des Forces canadiennes, en plus d'avoir agi comme maître de conférence en études de la guerre à la Royal Military Academy de Sandhurst. Il est titulaire d'un diplôme en histoire de l'Université de Londres. Il a été chargé de cours agrégé en études du Moyen-Orient à l'Université Oxford.

Hier, un témoin a affirmé qu'il était très important que les citoyens du Canada en général comprennent mieux le travail de maintien de la paix de l'OTAN. M. Gwynne Dyer a devancé le conseil qu'on nous a donné hier: depuis des années, en effet, il a produit, présenté, écrit et dirigé des films pour le compte du réseau anglais de la SRC et de l'Office national du film, des films portant sur des questions liées au maintien de la paix, par exemple la série Protection Force, examen de l'action des Nations Unies dans l'ex-Yugoslavie. Comme bon nombre d'entre vous le savez, la chronique à droit d'auteur sur les affaires internationales qu'il signe deux fois la semaine constitue aujourd'hui sa principale activité.

M. Dyer, nous avons étudié divers aspects du maintien de la paix, mais, presque inévitablement l'exemple de la Yougoslavie-Kosovo vient à l'avant-plan. Notre mandat est presque trop opportun. Nous avons examiné la question du bien-fondé de l'opération de l'OTAN dans la région de la Yougoslavie-Kosovo de même que celle du bien-fondé de la participation des Forces canadiennes à cette opération commandée par le gouvernement du Canada sans aval parlementaire précis. Nous avons posé des questions à propos des situations dans le cadre desquelles le maintien de la paix a des chances de réussir. Je le précise pour vous donner une idée de certaines des questions que nous avons posées et débroussaillées. La parole est à vous.

**M. Gwynne Dyer, journaliste, témoignage à titre personnel:** Il est vrai que vos travaux ne sont que trop opportuns. Pour le moment, nous ne savons même pas quels seront les résultats immédiats de l'intervention au Kosovo, tout comme nous n'avons pas une idée claire du règlement qui en résultera aux Nations Unies et ailleurs, non plus que des répercussions à long terme que ce règlement pourra avoir.



With your permission, I will start at the small centre, Kosovo, and move outwards in expanding circles to touch on the question of the impact of this on, at the largest level, United Nations peacekeeping and the international order. Along the way I will deal with the relations with Russia and the impact upon NATO.

At present there is no cease-fire in Kosovo. We do not know, in full, the terms which have been agreed between the G-8 countries and put to the Yugoslavs, the Serbs. We do not know what arrangements are being made for the rapid withdrawal of Serb forces. Bombing continues as we speak, but it seems safe to say — otherwise nothing else we say will have any foundation to build upon — that the war will come to an end within a week or so in a fashion that more or less satisfies NATO's declared objectives as of, say, one month into the war. There will be a complete or virtually complete withdrawal of Yugoslav forces from Kosovo with the return subsequently of "some hundreds." I believe the phrase was, to guard Yugoslav monuments and to be a presence at the frontier, but not a controlling presence in terms of being able to say which Kosovars can and cannot return.

It seems likely that the peacekeeping force which goes in will be NATO directed as we have always agreed, and that there will be a Russian component of 10,000 or under. I am not sure they can find, equip and sustain 10,000 people to send there, the state of the Russian Armed Forces being what they are.

The key consideration in assuring the return of all the refugees to Kosovo and avoiding partition, was to ensure that a separate Russian zone was not set up against the Serb frontier which would have produced, almost inevitably, a de facto partition, leaving a Russian-controlled zone in which the remaining Serbs of Kosovo would congregate. We do not know, partly because we have not been told, partly because I do not think the arrangements are yet complete, what the disposition of forces within Kosovo, among the various occupying peacekeeping forces, will be. I think it is clearly understood by NATO that we do not want the Russians on the border. The latest leaks suggest that there will be five zones. The Germans and Italian will be near the Serb border and the British will probably be with us in the centre, based in Pristina. The French and the Americans will have zones on the south along the Macedonian frontier, with the Russian peacekeeping troops in the American zone, with a checkered bordered so that there is no particular area where they have sole control. The command and control arrangements will be more or less comparable to those of S-4 in Bosnia, where the Russians do not officially recognize that they are part of NATO command and yet, de facto, they operate more or less as if they were. There is a Russian general on the staff and the orders go to Russian troops through him.

Avec votre permission, je vais débiter par le noyau, à savoir le Kosovo, puis en passant par des cercles concentriques de plus en plus grands, m'intéresser à la question de l'impact des événements que nous connaissons, au plus haut niveau, les activités de maintien de la paix des Nations Unies et l'ordre international. Au passage, je m'intéresserai aux relations avec la Russie de même qu'à l'impact sur l'OTAN.

À l'heure actuelle, il n'y a pas de cessez-le-feu au Kosovo. Nous ne connaissons pas tous les détails des modalités convenues par les pays du G-8 et soumises aux Yougoslaves, aux Serbes. Nous ne connaissons pas les mesures prises pour assurer le retrait rapide des forces serbes. Au moment où nous nous parlons, les bombardements se poursuivent, mais on peut affirmer sans trop de crainte de se tromper — faute de quoi rien de ce que nous disons n'aura d'assises solides — que la guerre prendra fin d'ici une semaine environ, selon des conditions telles que les objectifs avoués de l'OTAN un mois après le déclenchement de la guerre, disons, seront plus ou moins atteints. On assistera au retrait complet ou pratiquement complet des forces yougoslaves du Kosovo et au retour subséquent de «quelques centaines» — il me semble bien que c'est ce qu'on a dit — de soldats appelés à assurer la protection des monuments yougoslaves et d'assurer une présence à la frontière. Les soldats en question n'exerceront aucun contrôle pouvant leur permettre de déterminer quels sont les Kosovars qui peuvent rentrer et ceux qui n'en ont pas le droit.

Il semble probable que la force de maintien de la paix sera placée sous le commandement de l'OTAN, ainsi que nous en avons toujours convenu, et qu'elle comprendra un contingent russe de 10 000 militaires ou moins. Étant donné l'état des Forces armées russes, je ne suis pas certain qu'on pourra trouver, équiper et soutenir 10 000 personnes dans la région.

Pour assurer le retour de tous les réfugiés au Kosovo, et éviter la partition, on avait comme principale préoccupation d'empêcher la création d'une zone russe distincte le long de la frontière serbe, ce qui se serait soldé, presque inévitablement, par une partition de facto, soit l'établissement d'une zone contrôlée par les Russes dans laquelle les Serbes du Kosovo qui restent se seraient concentrés. Pour le moment, nous ignorons quelle sera la répartition des forces à l'intérieur du Kosovo, parmi les diverses forces d'occupation chargées du maintien de la paix, en partie parce que nous n'en avons pas été informés et en partie parce que tous les détails n'ont pas encore été arrêtés, je pense. Je pense que l'OTAN comprend bien que nous ne voulons pas de présence russe à la frontière. Selon les plus récentes informations qui ont filtré, cinq zones seront créées. Les Allemands et les Italiens seront postés à proximité de la frontière serbe, et les Britanniques seront probablement basés avec nous au centre, à Pristina. Les Français et les Américains auront des zones au sud, le long de la frontière de la Macédoine. Quant aux troupes de maintien de la paix russes, elles seront cantonnées dans la zone américaine qui sera délimitée par une frontière contrôlée par les diverses forces, pour éviter que les Russes n'exercent un contrôle unique sur une zone particulière. Les mécanismes de commandement et de contrôle seront plus ou moins comparables à ceux qui régissent les troupes du S-4 en Bosnie, où les Russes, sans reconnaître officiellement qu'ils relèvent du commandement de l'OTAN, se

On these assumptions, there is one immediate, regrettable consequence of these arrangements. I do not think this can be avoided. We probably will see the flight of the remaining Serbian population from Kosovo. There may be as few as 100,000 Serbs left in Kosovo. The population was between 150,000 and 180,000, and it has been draining away for years. At the beginning of the bombing campaign, many had already left. It seems very likely that most of the rest will leave with departing Serb troops.

We have an analogy for this, by the way, in 1995 when Sarajevo was returned to a single, central control under the Bosnian government with S-4 troops. The areas inhabited by the Serbs in Sarajevo were all evacuated, sometimes with a good deal of coercion on the part of Serb paramilitary forces, in order to demonstrate that Serbs cannot possibly live under "Muslim" rule. There is no Serbian quarter in Sarajevo as a result. It has been completely evacuated, though neither the Bosnian government nor ourselves had a hand in that process.

That is likely to happen again. This is unfortunate because the objective was to defeat ethnic cleansing. In a way, inevitably and however reluctantly, we have been instrumental in an act of ethnic cleansing, although it was not conducted with the violence and terror surrounding the ethnic cleansing of the Kosovars. Nevertheless, it is most unfortunate. In Serbia that will play as: "Us the victims yet again," just as the evacuation of Krajina and the evacuation of Sarajevo already plays in Serbia.

I do not think, therefore, that we can guarantee the fall of Milosevic as a consequence even of this defeat, which is his fourth or fifth defeat in 10 years, depending on how you count. He has lost every war he started. He has been a catastrophe for the Serbs in terms of lost territory. The only analogy that I will explicitly make, Milosevic has been as great a catastrophe for the Serbs as Hitler was for the Germans. In the name of nationalism and of in bringing all Serbs within one border, he has now managed to lose 30 per cent of the traditional Serb lands of Yugoslavia, which is approximately the proportion of traditional German lands lost as a result of Hitler's wars and aggression.

However, seen from within Serbia, this is not the analysis that will necessarily be called into play. The man still has cards to play. If he remains in power, then the situation in the Balkans will not rapidly stabilize.

Since we are already more or less publicly committed to not sending aid to Serbia so long as Milosevic is in power, we have the question of how we reopen the Danube to navigation since it is blocked by a number of bridges at the moment. Romania has lost about 80 per cent of its exports to Germany because they

comportent plus ou moins comme s'ils l'étaient dans les faits. Un général russe est en poste, et les ordres données aux troupes russes passent par lui.

À la lumière de ces hypothèses, on doit convenir que ces arrangements ont une conséquence immédiate regrettable. À mon avis, c'est inévitable. Nous allons probablement assister à l'exode des Serbes qui restent au Kosovo. Il reste peut-être aussi peu que 100 000 Serbes au Kosovo. La population oscillait entre 150 000 et 180 000, et elle diminue depuis des années. Au début de la campagne de bombardement, bon nombre avaient déjà fui. Il semble tout à fait probable que la plupart de ceux qui restent partiront en même temps que les troupes serbes.

Soit dit en passant, on peut tracer une analogie avec le moment où, en 1995, la ville de Sarajevo a été rendue au contrôle central et unique du gouvernement bosniaque, soutenu par les troupes du S-4. Les secteurs habités par les Serbes de Sarajevo ont tous été évacués, parfois non sans une part de coercition considérable de la part des forces paramilitaires serbes, qui tenaient à montrer que les Serbes ne peuvent absolument pas vivre sous la férule des «musulmans». On ne trouve donc pas de quartier serbe à Sarajevo. Il a été complètement évacué, sans que le gouvernement bosniaque ni nous-mêmes y soyons pour quoi que ce soit.

Voilà ce qui risque de se produire de nouveau. C'est malheureux parce que l'objectif consistait à faire échec au nettoyage ethnique. Inévitablement et à regret, nous avons donc, d'une certaine façon, joué un rôle décisif dans une entreprise de nettoyage ethnique, laquelle s'est toutefois déroulée sans la violence ni la terreur qui ont caractérisé le nettoyage ethnique des Kosovars. Néanmoins, le résultat est fort malheureux. En Serbie, on exploitera donc le message suivant: «On a une fois de plus fait de nous des victimes», tout comme on exploite déjà l'évacuation de Krajina et de Sarajevo.

Je ne crois cependant pas que la même défaite qu'il a subie entraîne nécessairement la chute de Milosevic, qui a subi son quatrième ou cinquième revers en dix ans, selon la façon dont on calcule. Il a perdu toutes les guerres qu'il a déclenchées. Sur le plan des pertes territoriales, il a été catastrophique pour les Serbes. La seule analogie explicite que je puisse tracer est la suivante: Milosevic a été pour les Serbes une catastrophe comparable à celle que Hitler a été pour les Allemands. Au nom du nationalisme et de la réunion de tous les Serbes à l'intérieur d'une seule et unique frontière, il est parvenu à perdre 30 p. 100 des territoires traditionnels serbes de Yougoslavie, ce qui correspond environ à la proportion des territoires allemands traditionnels perdus à la suite des guerres et des agressions de Hitler.

Du point de vue de la Serbie, ce n'est cependant pas l'analyse qui s'impose. L'homme dispose toujours de certains atouts. S'il demeure au pouvoir, la situation dans les Balkans mettra du temps à se stabiliser.

Étant donné que nous nous sommes plus ou moins engagés publiquement à ne pas venir en aide à la Serbie tant et aussi longtemps que Milosevic sera au pouvoir, nous demeurons confrontés à la question de savoir comment le Danube sera rouvert à la navigation puisque, à l'heure actuelle, il est bloqué par



always went up the Danube. Many other people are suffering economically as well. It would be a great deal of help to us all if Milosevic were to fall, but we are not publicly nor even privately committed to bringing this about. I do not think we can assume that the Serbs will do it for us. They may, but it is not by any means a foregone conclusion.

We may well have our forces in Kosovo, a Kosovo emptied of Serbs, next door to an extremely hostile, armed Serbia for some considerable time to come.

The costs of this occupation therefore, quite apart from the enormous costs of reconstruction — assuming even that we do not have to reconstruct Serbia right away because we are not sending aid there — will be very large. This is an operation that will last a long time. I do not think this comes as a surprise to anybody. It is the least bad the outcome, however, that was available once we began the bombing. We need not go into the rights and wrongs of that. You have discussed it from every point of view already. Given the bombing campaign, this is the least bad outcome that one can readily imagine. We did not have to go to a land invasion which would of course — though it might have been necessary — have caused even greater loss of life than the bombing campaign.

We have gotten away with it without a complete break with the Russians, which brings me to my next topic, relations with the Russians. Again, we have been very lucky. We began a war badly, conducted it badly, but had the good fortune to win it, assuming we have. We have managed to maintain reasonably decent relationships with the Russians, despite the fact that they were essentially outraged by what we did, both on the sentimental grounds of their relationship with Serbia, and on the more traditional grounds of being treated as though they had no say in an area which had traditionally been right on the edge of their sphere of influence.

There is a great deal of grievance in Moscow which is being played out in public as anti-NATO, and anti-western propaganda, comment, sentiment. This provided considerable growth of popular support, at least in the short term, for parties and individuals belonging to what is commonly known as the “red-brown coalition.” That is the coalition of communists who have become nationalists, and communists who have not formally become nationalists but, nevertheless, consistently ally with them in Parliament, the Duma, both of which take an anti-western stance.

We were rescued from the difficulties we were in with the Russians over this action primarily by Yeltsin’s decision to replace Primakov as prime minister, and to replace Primakov with Chernomyrdin as mediator with the Serbs. That has a lot to do with internal Russian politics in the sense that Primakov was a far more independent man who was widely seen, by early this spring,

un certain nombre de ponts. La Roumanie, qui empruntait toujours le Danube, a perdu environ 80 p. 100 des ses exportations vers l’Allemagne. Nombreux sont ceux qui subissent également des conséquences économiques. La chute de Milosevic nous rendrait un grand service, mais nous ne nous sommes pas engagés à travailler en ce sens, ni en public ni même en privé. Je ne crois pas que nous puissions tenir pour acquis que les Serbes le feront à notre place. C’est une possibilité, mais nullement une cause entendue.

Il est possible que nous nous retrouvions pendant longtemps au Kosovo, un Kosovo vidé de sa population serbe, à deux pas d’une Serbie armée et extrêmement hostile.

Les coûts de cette occupation, même si on fait abstraction des coûts énormes de la reconstruction — à supposer même que nous ne souhaitions pas reconstruire la Serbie tout de suite, parce que nous n’y acheminons aucune aide — seront considérables. Il s’agit d’une opération qui prendra beaucoup de temps. Personne, je crois, ne s’en étonnera. Une fois les bombardements amorcés, c’est toutefois le résultat le moins mauvais que nous pouvions espérer. Inutile d’entrer dans les pour et les contre de l’intervention. Vous en avez déjà débattu sous tous les angles. Étant donné la campagne de bombardements, il s’agit du résultat le moins mauvais qu’on puisse imaginer. Nous n’avons pas eu à recourir à une invasion terrestre. Or, une telle intervention — même si elle se serait peut-être révélée nécessaire — aurait entraîné, bien entendu, des pertes de vie encore plus lourdes que la campagne de bombardements.

Nous en sortons sans une rupture complète d’avec les Russes, ce qui m’amène à mon prochain sujet, soit les relations avec la Russie. Une fois de plus, nous avons eu beaucoup de chance. La guerre a été mal déclenchée et mal menée, mais nous avons eu la chance de l’emporter, à supposer que ce soit bien le cas. Nous sommes parvenus à maintenir des relations raisonnablement décentes avec les Russes, en dépit du fait qu’ils ont été essentiellement outragés par ce que nous avons fait, sur le plan sentimental, en raison de leurs relations avec les Serbes, et sur le plan plus traditionnel, dans la mesure où on ne leur a pas laissé leur mot à dire dans un secteur qui, traditionnellement, se trouvait à la frontière de leur sphère d’influence.

À Moscou, cette situation suscite un fort ressentiment, exploité en public dans le cadre d’une propagande, de commentaires et de sentiments anti-OTAN et anti-Occident. Les personnes et les partis politiques appartenant à ce qu’on appelle populairement la coalition des bruns et des rouges ont vu le soutien populaire dont ils bénéficient s’accroître considérablement, du moins à court terme. Il s’agit de la coalition des communistes devenus nationalistes et des communistes qui, sans être devenus officiellement nationalistes, font toujours front commun avec le Parlement, la Douma. Or, les deux camps adoptent des positions anti-occidentales.

C’est Eltsine qui, en décidant de retirer à Primakov son poste de premier ministre et de le remplacer par Tchernomyrdine à titre de médiateur auprès des Serbes, nous a tirés de l’embarras où nous nous trouvions avec les Russes dans ce dossier. Cette situation est intimement mêlée à la politique russe interne dans la mesure où Primakov était un homme beaucoup plus indépendant et qui, au

as the likeliest candidate to succeed Yeltsin as President in the elections that are due in the spring of next year, a challenge that caused Yeltsin some concern.

Primakov was also, in domestic terms, allowing investigations to go ahead into Yeltsin's private affairs and his family's financial affairs, which threatened the man and his family. There was an internal perceived need on the part of Yeltsin to stop that. Primakov was, so long as he was the mediator, a staunchly pro-Serb figure. I am not suggesting that Primakov is either genuinely pro-Serb or, indeed, genuinely anti-western. He is a much subtler character, but the perception of his political chances — he was a man running for office — required him to have that stance in public if he wanted to be elected President next year.

Yeltsin's decision to sack Primakov changed the internal situation dramatically because the investigation against him stopped. His decision to replace Primakov in the mediation role with Chernomyrdin gave us the opening to create the kind of G-8 deal we have now more or less completed and sent to the United Nations, which may yield a retrospective validation by the United Nations for actions undertaken without UN authorization last March.

Chernomyrdin is a man who essentially is completely dependent upon the maintenance of the present Russian orientation, both in domestic and in foreign policy. This man is literally a billionaire, thanks to the privatization of gas property, the old Soviet gas monopoly. He is a man with a finger in a great many pies. He is a man who would not expect to survive without perhaps criminal proceedings, certainly extensive investigation, and possibly confiscation of his assets, a serious shift in the government in Russia that would bring for example a red-brown coalition to power. He is committed to the Western relationship almost by definition, certainly by interest. That is what has given us the deal we have got with the Russians. Also he is not running for office next year so he can afford to take some liberties with Russian popular opinion.

In the short run at least, we have gotten away with it with the Russians.

There will be, however, both parliamentary and presidential elections in Russia next year. It is not yet clear what impact the events of the past three months will have on those elections. If, on the one hand, everything comes to a more or less quiet and stable state in the Balkans within the next two or three months, that is to say the peacekeeping force goes in, the Yugoslavs either manage to remove Milosevic or he goes into appeasement mode, refugees begin to return, Russian troops are successfully integrated into the K-4, the peacekeeping force we are sending into Kosovo, then this issue may be sufficiently off the international agenda eight months from now that it will not be a major issue in the Russian elections. They do have other things to deal with in Russia.

début du printemps était généralement considéré comme le candidat le plus susceptible de succéder à Eltsine à la présidence au terme des élections qui doivent se tenir au printemps de l'année prochaine, défi qui a suscité certaines préoccupations chez Eltsine.

Sur le plan intérieur, Primakov autorisait la tenue d'enquêtes à propos des affaires privées d'Eltsine et des affaires financières de sa famille, ce qui compromettait la situation de l'homme et de sa famille. Sur le plan interne, on a compris que Eltsine devait remédier au problème. Tant et aussi longtemps qu'il a agi comme médiateur, Primakov a fait figure de partisan loyal des Serbes. Je ne dis pas que Primakov est franchement pro-serbe ou, pendant que nous y sommes, franchement anti-occidental. Il est beaucoup plus subtil, mais ses aspirations politiques — il était candidat aux élections — l'obligeaient à adopter cette position en public pour espérer être élu à la présidence l'année prochaine.

La décision prise par Eltsine de limoger Primakov a modifié du tout au tout la situation interne: l'enquête dont le président faisait l'objet a pris fin. Sa décision de remplacer Primakov par Tchernomyrdine au poste de médiateur nous a permis de conclure, au sein du G-8, le genre d'accord que nous avons maintenant plus ou moins arrêté et acheminé aux Nations Unies. Ainsi, on pourra peut-être obtenir que les Nations Unies valident de façon rétroactive des mesures prises en mars dernier sans son autorisation.

Tchernomyrdine est un homme dont l'avenir est essentiellement lié au maintien de l'orientation actuelle de la Russie, sur le plan de la politique intérieure aussi bien que sur celui de la politique extérieure. Grâce à la privatisation de gisements gaziers, c'est-à-dire l'ancien monopole soviétique sur le gaz naturel, cet homme est littéralement milliardaire. Ses intérêts sont très nombreux. Or, il ne pourrait survivre à une transformation radicale du gouvernement russe, par exemple l'arrivée au pouvoir d'une coalition des rouges et des bruns, sans poursuites pénales, une enquête certainement poussée et peut-être la confiscation de ses biens. Il a à coeur la préservation des relations avec l'Occident presque par définition, et à coup sûr par intérêt. Telle est l'origine de l'accord que nous avons conclu avec les Russes. Comme il ne sera pas candidat aux élections de l'année prochaine, il peut se permettre de prendre certaines libertés avec l'opinion populaire russe.

À court terme, tout au moins, nous sommes tirés d'affaire avec les Russes.

L'année prochaine, cependant, des élections parlementaires et présidentielles se tiendront en Russie. On ne sait pas encore très bien quel sera l'impact des événements des trois derniers mois sur ces élections. Si, d'une part, la situation dans les Balkans s'apaise et se stabilise plus ou moins au cours des deux ou trois prochains mois — c'est-à-dire que la force de maintien de la paix prend position, les Yougoslaves parviennent à déloger Milosevic du pouvoir ou qu'il adopte une politique d'apaisement, les réfugiés commencent à revenir, les troupes russes sont bien intégrées aux troupes du K-4, soit la force de maintien de la paix que nous dépêchons au Kosovo —, la question sera peut-être, d'ici huit mois, suffisamment «sortie» de l'actualité internationale pour ne pas constituer un enjeu majeur des élections russes. En Russie, on a d'autres chats à fouetter.



If, on the other hand, there is continued trouble within Kosovo because the KLA has not been properly brought under control, if there is trouble on the border between Kosovo and Serbia is still under Milosevic's control, and if all of this is still in the headlines eight months from now, we will have a completely different situation in terms of Russian public opinion and its concerns about the West and about NATO. However, it could all go away or mostly go away. After all, Russian elections — like most elections, except very rarely — are settled on domestic issues. Lord knows they have enough domestic issues to concern them.

Implicitly, NATO has committed itself to further expansion as a consequence of this campaign. Certainly, the promises that we have made to the Romanians, the Bulgars and the Macedonians, plus perhaps the Albanians, imply that these people have now gone to the head of the queue in terms of further expansion of NATO.

There may be some trade-offs here. There have always been trade-offs in the sense that Eastern European countries emerging from Soviet rule — or indeed from the Soviet Union itself in the case of the Baltic states and Ukraine — have always been willing to settle for either NATO membership or European Union membership, something that integrates them into the larger and more prosperous Europe. In fact most, given the choice, would take European Union membership which has much larger, positive, economic connotations than NATO membership, but they want to be in one of these two clubs.

It is imaginable that we might actually persuade them to join the EU not NATO if we feel that we do not need a whole Balkan contingent in NATO, but how do we persuade the European Union to accept that? We did not manage it the first time around with Poland, the Czech Republic and Hungary, which were economically much more plausible candidates for European Union membership than the current crop.

In order to line them up in support of the war, in order to get air bases and to reach a general consensus within the Balkans outside of Yugoslavia that we were doing the right thing, we made promises. These are promises of the sort that can be broken in the sense that they are verbal and a bit fudged but, given that we will be in this area for quite a long time I suspect with troops in Bosnia, Kosovo and so on, we will not find it easy to walk away from these promises. Therefore, another round of NATO expansion seems to me very likely, if not nearly inevitable.

However, it is a round of NATO expansion that, in its essence, should not upset the Russians as much as the last lot. It does not bring us any nearer to them. It shifts the focus in fact south and away from what they regard as the direct approach. We do not of course have any NATO members on Russia's borders anyway. The Baltic states and Belarus are a good 250-mile-wide buffer

Si, d'autre part, les troubles se poursuivent au Kosovo parce que l'Armée de libération du Kosovo n'a pas été adéquatement maîtrisée, que la frontière est en proie à de l'agitation, que la Serbie est toujours sous la férule de Milosevic et que, dans huit mois, ces questions font toujours la manchette, nous aurons affaire à une situation tout à fait différente en ce qui concerne l'opinion publique russe et ses préoccupations à propos de l'Occident et de l'OTAN. Cependant, le problème pourrait disparaître, ou peu s'en faut. Après tout, les élections russes — comme la plupart des élections, à quelques rares exceptions près — portent sur des enjeux intérieurs. Dieu sait que ce ne sont pas les enjeux intérieurs qui manquent en Russie.

Implicitement, l'OTAN s'est engagée à poursuivre son expansion à la suite de la présente campagne. Certes, les promesses que nous avons faites aux Roumains, aux Bulgares et aux Macédoniens et peut-être aussi aux Albanais signifient que ces pays viennent en tête du peloton des candidats à une future expansion de l'OTAN.

Il y a peut-être certains compromis possibles. Il y en a toujours eu dans la mesure où les pays d'Europe de l'Est qui viennent d'échapper à la sphère d'influence soviétique — ou même à l'Union soviétique elle-même en ce qui concerne les États baltes — et l'Ukraine — ont toujours été disposés à accepter une adhésion à l'OTAN ou à l'Union européenne, soit une mesure qui les intègre à la grande Europe, à l'Europe de la prospérité. En fait, la plupart de ces pays, si on leur donnait le choix, opteraient pour une adhésion à l'Union européenne, laquelle a des connotations économiques bien plus importantes et positives qu'une adhésion à l'OTAN, mais ils tiennent à faire partie de l'un ou l'autre de ces deux clubs.

On peut concevoir que nous puissions les persuader de joindre les rangs de l'UE et non ceux de l'OTAN, à supposer que nous décidions que nous n'avons pas besoin de tout un contingent des Balkans dans l'OTAN, mais comment convaincre l'Union européenne de l'accepter? Nous n'y sommes pas parvenus la première fois pour la Pologne, la République tchèque et la Hongrie, qui, sur le plan économique, étaient des candidats à l'Union européenne beaucoup plus plausibles que ceux qui se présentent aujourd'hui au portillon.

Pour obtenir qu'ils appuient la guerre et qu'ils nous permettent d'utiliser leurs bases aériennes de même que pour faire admettre dans les Balkans, à l'extérieur de la Yougoslavie, le bien-fondé de notre action, nous avons fait des promesses. Il s'agit du genre de promesses qui peuvent être brisées, en ce sens qu'elles ont été faites verbalement et de façon un peu floue, mais, étant donné que nous aurons, j'en ai bien peur, des troupes postées en Bosnie, au Kosovo et ailleurs pendant fort longtemps, nous n'allons pas trouver d'échappatoire facile. Par conséquent, une nouvelle ronde d'expansion des cadres de l'OTAN me paraît très probable, sinon à peu près inévitable.

Cependant, cette nouvelle ronde d'expansion ne devrait pas, de par sa nature, perturber les Russes au même titre que la dernière. Nous ne nous rapprochons pas d'eux. En fait, elle nous oriente vers le sud et nous éloigne de ce qu'ils considèrent comme l'approche directe. Bien entendu, aucun membre de l'OTAN ne se trouve aux frontières de la Russie. Les États baltes et le Bélarus

between the easternmost NATO territory and the westernmost Russian territory. However, what we have done has certainly made them unhappy. I will not discuss the rights and wrongs of that. I am sure you have done so already. I am trying to read Russian opinion, given what we are going to do next.

The expansion into the Balkans, however it takes place, bringing in certainly Slovenia, and I imagine it will bring in Slovakia at the same time — you cannot make them wait longer than Romania, and Bulgaria, and for heaven's sake Macedonia and Albania who are pretty implausible candidates for membership on anything but this sort of repayment basis — should not upset the Russians too much. There will be rhetoric of course, but it does not certainly endanger any of their interests.

There will be another round of NATO expansion.

Then there are the concerns about the cohesion of NATO as it is with 19 countries, and the impact of this campaign on the whole out-of-area debate. On the cohesion issue, NATO did, with this lowest-common-denominator approach to the campaign — do not do anything that would drive any member into open opposition — hold together remarkably well.

Approximately 90 per cent of Greeks hated what we were doing, however, the Greek government consistently supported our actions, not with their own air force of course, but agreeing to allow British, American and other troops, who might well be part of a ground invasion, to pass through Thessaloniki up to Macedonia. The Italians, who were very unhappy about all this, provided air bases for hundreds, indeed almost a thousand, NATO planes to bomb Serbia every night. The Hungarians, who have a large minority in the north of Yugoslavia, 300,000, nevertheless provided air bases for refuelling and later for F-16s.

As a test of NATO's cohesion, despite all the bickering and the endless talk of splits, this alliance held together remarkably well, given the controversial nature of the war, and given the clumsiness with which it was fought — clumsiness deriving from taking the lowest-common-denominator approach, no ground troops, no casualties on our side at all.

The obverse of that is that, if we had actually not managed to get a reasonably satisfactory short-term result in Kosovo, it would, in many senses, have been the end of NATO, not that the various members would have stomped out and handed in their membership cards, but in the sense that they would have ceased to invest any belief in NATO's promises of protection. Particularly in Eastern Europe, they would have begun to make deals on the side secretly, to the extent that the expansion of NATO into Eastern Europe was justified. The most plausible justification was that it keeps the Poles from making secret treaties with the Ukrainians

constituent une zone-tampon d'une largeur de 250 milles entre le territoire de l'OTAN le plus à l'est et le territoire russe le plus à l'ouest. Cependant, nos actions leur ont sans contredit déplu. Je n'entrerais pas dans la question des pour et des contre. Je suis certain que vous l'avez déjà fait. J'essaie simplement de deviner l'humeur de la Russie à la lumière de ce que nous allons faire ensuite.

L'expansion dans les Balkans, quelle que soit la forme qu'elle prendra, entraînera à coup sûr l'adhésion de la Slovénie et, j'imagine, de la République slovaque — on ne peut pas faire attendre ces pays plus longtemps que la Roumanie et la Bulgarie, sans parler de la Macédoine et de l'Albanie, qui seraient des candidats plutôt improbables, si ce n'était de l'obligation où nous nous trouverons de payer nos dettes. Les Russes ne devraient pas trop s'en formaliser. Bien entendu, ils vont s'indigner pour la forme, mais leurs intérêts ne seront en aucun cas compromis.

Il y aura une nouvelle ronde d'expansion des cadres de l'OTAN.

On doit maintenant tenir compte des préoccupations relatives à la cohésion de l'OTAN et de ses 19 pays membres actuels et aussi de l'impact de la présente campagne sur la question des interventions «hors-zone». En ce qui concerne la cohésion, l'OTAN, forte de l'approche adoptée tout au long de la campagne, soit celle du plus petit dénominateur commun — on ne doit rien faire qui puisse soulever l'opposition de l'un ou l'autre des membres — a remarquablement tenu le coup.

Environ 90 p. 100 des Grecs s'opposaient vivement à ce que nous faisions; cependant, le gouvernement grec a toujours soutenu nos actions, non pas en mettant à notre disposition sa propre force aérienne, évidemment, mais bien en permettant aux troupes britanniques, américaines et autres lesquelles pouvaient très bien participer à une invasion terrestre, à passer par Thessalonique pour remonter jusqu'en Macédoine. Les Italiens, très insatisfaits de toute la situation, ont mis des bases aériennes à la disposition des centaines — et même de près d'un millier — d'avions de l'OTAN qui, chaque soir, ont pilonné la Serbie. Les Hongrois, qui comptent une forte minorité dans le nord de la Yougoslavie, soit environ 300 000 âmes, ont malgré tout fourni des bases aériennes pour le ravitaillement et, par la suite, pour les F-16.

Malgré les critiques et les incessantes menaces de division, l'Alliance, dont la cohésion a été mise à l'épreuve, a remarquablement bien tenu le coup, étant donné la nature controversée de la guerre et la façon maladroite dont elle a été menée — laquelle est imputable à l'approche du plus petit dénominateur commun qui a été adoptée, à savoir pas de troupes terrestres et pas de victimes dans notre cas.

En contrepartie, l'incapacité d'obtenir des résultats relativement satisfaisants au Kosovo pourrait sonner, à plus d'un égard, le glas de l'OTAN non pas parce que les divers membres auraient claqué la porte en rendant leur carte de membre, mais bien parce qu'ils auraient cessé de prêter foi aux promesses de protection de l'organisation. En particulier en Europe de l'Est, on aurait commencé à conclure des accords parallèles secrets, dans la mesure où l'expansion des cadres de l'OTAN en Europe de l'Est se justifiait. La justification la plus plausible est que l'organisation empêche les Polonais de conclure des traités secrets avec les



about Russia, and so on. Instead of them making all these private deals, which are inherently unstable and they worry the hell out of the Russians, at least they are coming into NATO. We have made them settle all their border disputes on the way in. There is something to be said about that, although it may not be enough.

Had we failed in Kosovo, and had we demonstrated that, when push comes to shove we would not commit any western troops whose lives would be in danger, then the NATO guarantee would have been worth nothing to them, and we would be back to the private arrangement sphere.

Cohesion held and I think it will continue to hold through whatever further excitement we have in the Balkans as we sort out the consequences of this rather confusing victory we have had.

Finally on NATO, the question of "out of area," or as some people would say, "out of business." I do not think this settles out of area because out of area was not really conceived solely as a Balkan operational capability. Out of area, in its bolder formulations — what does NATO do now that it does not fight Russians — was conceived as an intervention capability out of Europe. Of course in a way, it has done that once. The Gulf War was NATO and some Arab friends operating way out of area, so the real precedent for that is the Gulf War. Though it was not officially a NATO operation, it was NATO armies operating under NATO doctrine several thousand miles from their customary homes. Kosovo neither adds nor subtracts from that precedent. The issue is still open. We can talk more about that.

I will have a word about strategy and the impact of this war on strategy before I go into the question of peacekeeping and so on, because there are implications.

Those who believed before that you could win a war using exclusively air power will feel vindicated by the outcome of this war. I did not believe it before, and I do not believe it now. I believe that the reason we finally got Milosevic to sign was three factors in addition to the bombing campaign. The bombing campaign alone could have gone on for months without causing Milosevic to flinch, but three factors had to be taken into consideration. First, Chernomyrdin replaced Primakov and the Russians ceased to be a de facto Serbian ally and began cutting a deal with us. We isolated them.

Second, the indictment of Milosevic and eight senior commanders by Louise Arbour was a significant additional pressure. Milosevic is a man who is very concerned about power, but he is also concerned about his own survival. This meant that Milosevic could not afford to lose power because to lose power

Ukrainiens à propos de la Russie, et ainsi de suite. Au lieu de conclure des ententes privées, qui sont par nature instables et extrêmement préoccupantes pour les Russes, ils joignent les rangs de l'OTAN, ce qui est déjà quelque chose. Au passage, nous les avons obligés à régler tous leurs différends frontaliers. Ce n'est peut-être pas suffisant, mais ce n'est pas rien.

Si nous avons échoué au Kosovo et fait la preuve que, poussés dans nos derniers retranchements, nous n'étions pas disposés à risquer la vie de soldats occidentaux, la garantie que représente l'OTAN n'aurait plus de valeur à leurs yeux, et nous en serions revenus à l'époque des accords privés.

La cohésion a tenu le coup, et je pense qu'elle se maintiendra, quelles que soient les surprises qui nous attendent dans les Balkans, tandis que nous viendrons aux prises avec les conséquences de la victoire plutôt déroutante que nous avons remportée.

À propos de l'OTAN, un mot enfin de la question du «hors-zone» ou, comme certains l'affirmeraient, du «hors-jeu». Je ne pense pas que les résultats actuels disposent de la question du «hors-zone», qui ne se pose pas uniquement du point de vue d'une capacité opérationnelle dans les Balkans. Le «hors-zone», dans ses formulations les plus audacieuses — ce que fait l'OTAN maintenant qu'elle n'est plus en lutte contre les Russes — a été défini comme une capacité d'intervention en dehors de l'Europe. D'une certaine façon, bien entendu, il y a un précédent. Au fond, la guerre du Golfe, c'était l'OTAN et quelques alliés arabes qui sont intervenus bien en dehors de la zone, de sorte que la guerre du Golfe est le véritable précédent. Même s'il ne s'est pas agi officiellement d'une opération de l'OTAN, c'était des armées de l'OTAN qui agissaient selon la doctrine de l'OTAN à quelques milliers de milles de leur base d'attache habituelle. Le Kosovo n'ajoute rien à ce précédent, mais il n'y enlève rien non plus. La question demeure entière. Nous pourrions en reparler.

Avant d'aborder la question du maintien de la paix et tout le reste, je dirai maintenant un mot de la stratégie et de l'impact que cette guerre a eu sur elle, parce qu'il y a des implications.

Ceux qui croyaient pouvoir gagner une guerre en recourant exclusivement à la puissance aérienne verront dans le résultat de cette guerre la confirmation de leurs hypothèses. Je n'y croyais pas avant, et je n'y crois toujours pas aujourd'hui. Si nous avons obtenu la signature de Milosevic, c'est, je crois, en raison de trois facteurs qui s'ajoutent à la campagne de bombardements. À elle seule, la campagne de bombardements aurait pu se poursuivre pendant des mois sans que Milosevic bronche, mais on doit tenir compte de trois facteurs. Premièrement, Tchernomyrdine a remplacé Primakov, et les Russes ont cessé d'être des alliés de facto des Serbes et ont entrepris de négocier un accord avec nous. Nous les avons isolés.

Deuxièmement, l'inculpation de Milosevic et de huit de ses officiers supérieurs par Louise Arbour a considérablement ajouté aux pressions exercées. Milosevic est un homme très attaché au pouvoir, mais aussi très préoccupé par sa propre survie. Il s'ensuit qu'il n'a pas les moyens de perdre le pouvoir, parce que, dans

would result in going before the tribunal. He recognized that he better make a deal while he still had a chance of retaining power.

The third and key factor that brought him to the table was that, in the preceding two weeks, we finally began to talk seriously about ground forces. To ward off the ground attack which would have left him almost certainly out of power at the end, he made the deal. The implication, however, for those who support the idea of what you might call "immaculate coercion" — no casualties on our side, bombing from the air only — will be to confirm them in their belief that this is a useful way of exerting military power at a distance and a useful way of doing "peacekeeping" or "peacemaking" to use the 1990s phraseology, that is to say coercion of those who will not, on their own, keep the peace.

This issue will impinge upon my final topic which is the future of peacekeeping and of the relationship between the United Nations, other organizations capable of exerting international force, like NATO, and the character of the emerging global order. It is a large topic. Much can be said about it, but I will try to say very little because I do not want to go on too long.

I will not deal with the question of the legitimacy from a written or customary law point of view of NATO's intervention in March in Kosovo, because I am sure you have discussed this. I will deal with where it fits into a larger set of issues that has been emerging through the 1990s and may now be coming to head.

At the end of the Second World War, the biggest war in history, there were 45 million dead, most of the larger cities on the planet were in ruins, and people were very frightened. Therefore, they created the United Nations to prevent not one but two calamities from occurring again. The greater calamity was international wars of aggression, the violation of borders by states, and so the United Nations Charter, written in 1945, is all about sovereignty, the inviolability of sovereignty, the absolute impermissibility of any state crossing any other state's boundary for almost any reason other than a threat to the peace. In other words, de facto, states are free to do whatever they wish to their domestic populations or portions of them because sovereignty must be sacrosanct. If that is not the case, alliances will be made, wars will occur, whereas, if you can rely upon the United Nations through the Security Council acting on the basis of the Charter to guarantee each state's sovereignty, then that may suppress international war.

The other situation we wanted to prevent occurring again in 1945 was the holocaust, genocide, the organized extermination of millions of people for political reasons. The same people or many of the same people who wrote the Charter of the United Nations in 1945 also signed the Declaration of Human Rights in 1948 and the International Convention Against Genocide in 1948, both UN documents which erect an entirely separate pillar of international law which prohibits whole categories of behaviour

cette éventualité, il risquerait de se retrouver devant le tribunal. Il a compris qu'il valait mieux conclure un accord pendant qu'il avait encore une chance de garder le pouvoir.

Le troisième et principal facteur qui l'a amené à la table a été que, dans les deux semaines qui ont précédé, nous avons enfin commencé à évoquer sérieusement la possibilité de recourir à des forces terrestres. Pour éviter une attaque terrestre au terme de laquelle il aurait presque certainement perdu le pouvoir, il a préféré conclure un accord. Les partisans de ce qu'on pourrait appeler la «coercition immaculée» — pas de victimes dans notre camp, bombardements aériens seulement — seront cependant réconfortés dans leur croyance selon laquelle il s'agit d'un moyen utile d'exercer une puissance militaire à distance et de «garder la paix» ou, pour reprendre la terminologie des années 90, de «rétablir la paix», c'est-à-dire la coercition exercée sur ceux qui refusent de garder la paix de leur plein gré.

Cet enjeu aura une incidence sur mon dernier sujet, à savoir l'avenir du maintien de la paix et des relations entre les Nations Unies, d'autres organisations capables de d'exercer une force internationale, comme l'OTAN, et la nature de l'ordre mondial en voie d'émergence. Il s'agit d'un vaste programme. On pourrait en parler longuement, mais, par souci d'être bref, je n'en dirai que quelques mots.

Je ne parlerai pas de la question de la légitimité de l'intervention de l'OTAN au Kosovo, en mars, du point de vue du droit statuaire ou coutumier parce que je suis certain que vous avez déjà abordé cette question. J'évoquerai plutôt la place que cette intervention occupe dans l'ensemble de questions plus larges qui ont émergé tout au long des années 90 et qui arrivent peut-être aujourd'hui à maturité.

À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, soit la plus importante de l'histoire, on dénombrait 45 millions de morts, la plupart des grandes villes de la planète étaient en ruines, et les citoyens avaient très peur. Ils ont donc créé les Nations Unies pour prévenir non pas une, mais bien deux calamités. La calamité la plus grande, c'était les guerres internationales d'agression, la violation des frontières par des États, de sorte que la Charte des Nations Unies, rédigée en 1945, porte sur la souveraineté, l'inviolabilité de la souveraineté, et l'interdiction absolue pour tout État de traverser les frontières d'une autre État, pour quelque motif que ce soit, peu s'en faut, sinon pour contrecarrer une menace à la paix. En d'autres termes, les États dans les faits peuvent faire ce qu'ils veulent de leurs populations nationales ou d'une portion d'entre elles, la souveraineté étant érigée en principe sacro-saint. Sinon, on conclura des alliances, et des guerres éclateront. Si on peut compter sur la capacité des Nations Unies de garantir, par l'entremise du Conseil de sécurité, la souveraineté des États, on pourra peut-être éliminer les guerres internationales.

L'autre problème dont nous voulions éviter la répétition en 1945 était l'holocauste, le génocide, l'extermination organisée de millions de personnes pour des raisons politiques. Les auteurs de la Charte des Nations Unies de 1945, ou bon nombre d'entre eux, ont également signé la Déclaration des droits de l'homme en 1948 et la Convention internationale contre le génocide, également en 1948. Dans les deux cas, il s'agit de documents des Nations Unies qui établissent un pilier du droit international entièrement séparé,



by national governments without specifying how this international law might be enforced. It is nevertheless international law of an equal status with the Charter and the sacrosanct sovereignty of 1945.

The problem is, of course, that there is a self-evident contradiction between these two pillars. If all states have absolute sovereignty, how can you enforce the law on human rights, the law against genocide? Basically, everybody knew — they were not stupid — that they were creating two contradictory pillars because both these things were necessary and they were of the opinion that life would sort out how we could reconcile them. Life in fact became the Cold War and left the sovereignty pillar as the only visible one for the next 30 years.

The threat of nuclear war was such an overwhelmingly terrifying prospect that the prevention of international war, and therefore the sovereignty pillar, completely blocked out the view of the other pillar of international law built after the Second World War. The thought was: "If the penalty for getting this wrong is nuclear war, then we will concentrate on peace, international peace and sovereignty, and we will not attempt to do anything about what states do domestically to their own population, certainly not powerful states."

The end of the Cold War has begun the process of retrieving the other pillar from the shadows. We have seen it stealthily re-emerging into the international light of day through the 1990s. This is not the first time that the UN has ratified — indeed it has not been the UN this time, though it will retrospectively be the UN when we get a signature on a Chapter 7 resolution authorizing peacekeepers in Kosovo — interventions in sovereign states against their will on behalf of human rights in the 1990s.

The first time was in Haiti. What we did was to declare Haiti a threat to the peace in order to justify a resolution authorizing military intervention in Haiti against the will of the government. It was not a threat to the peace. Haiti could not threaten Puerto Rico. It did not threaten anybody. What it was doing was oppressing its own people and creating floods of refugees which gave the Americans an incentive to take action, so the United Nations fudged it. It was really acting on the human rights pillar, but it designated this action as being under the sovereignty pillar, that is, the threat of war. What justifies intervention of sovereign state? The answer is: Only a threat to the peace.

We have seen several such interventions under fudged circumstances since, which are essentially humanitarian or human rights interventions. They have not been happy occasions. Somalia comes to mind, and the very belated intervention in Bosnia comes to mind.

However, if you look back from the perspective of Kosovo, you can see us creeping up on this, half wittingly, through the 1990s. Now it is out in the open. We have undertaken a war in defence of

lequel prohibe des catégories entières de comportements de la part de gouvernements nationaux, sans préciser les modalités d'application de ce droit international. Il doit cependant être traité sur un pied d'égalité avec la charte et la sacro-sainte souveraineté de 1945.

Le problème, bien entendu, c'est que, entre ces deux piliers, une contradiction saute aux yeux. Si tous les États étaient absolument souverains, comment pourrait-on faire appliquer les dispositions qui régissent les droits de la personne et interdisent le génocide? Foncièrement, les intéressés savaient tous — ils n'étaient pas stupides — qu'ils créaient deux piliers contradictoires parce qu'ils étaient l'un et l'autre nécessaires et que, à leur avis, la vie se chargerait de définir les moyens de les concilier. En réalité, la vie est devenue la guerre froide: au cours des 30 années suivantes, la souveraineté a été le seul pilier visible.

La menace d'une guerre nucléaire représentait une perspective si terrifiante que la prévention d'une guerre internationale — et par conséquent le pilier de la souveraineté, a tout à fait dissimulé à la vue le pilier du droit international, érigé après la Deuxième Guerre mondiale. Le raisonnement était le suivant: «Si la guerre nucléaire est la conséquence d'une erreur sur ce plan, nous allons nous concentrer sur la paix, la paix internationale et la souveraineté, et nous n'allons pas tenter de nous mêler du sort que réservent les États à leur population à l'intérieur des limites de leur territoire, surtout les grands États puissants.»

Au terme de la Guerre froide, on a entrepris de faire sortir l'autre pilier de l'ombre. Tout au long des années 90, on l'a vu revenir discrètement à l'avant-plan de la scène internationale. Ce n'est pas la première fois que, dans les années 90, les Nations Unies ont ratifié — cette fois-ci, elles ne l'ont pas fait, même si, en rétrospective, elles le feront en avalisant une résolution adoptée en application du chapitre 7 pour autoriser l'envoi de Casques bleus au Kosovo — des interventions dans les États souverains, contre leur gré, au nom des droits de la personne.

La première fois, c'était à Haïti. Pour justifier une résolution autorisant une intervention militaire à Haïti, malgré la volonté de son gouvernement, nous avons déclaré que Haïti représentait une menace contre la paix. Ce n'était pas une menace contre la paix. Haïti ne pouvait menacer Porto Rico. Haïti ne menaçait personne. Dans ce pays, on opprimait les résidents, ce qui déclenchait des vagues de réfugiés, ce qui a incité les Américains à agir, de sorte que les Nations Unies ont «finassé». L'intervention était en réalité fondée sur le pilier des droits de la personne, mais on a dit qu'elle était fondée sur celui de la souveraineté, c'est-à-dire la menace de guerre. Comment justifier une intervention dans un État souverain? La réponse est la suivante: seulement en cas de menace à la paix.

Depuis, nous avons été témoin de quelques interventions travesties du genre, lesquelles sont essentiellement des interventions humanitaires axées sur les droits de la personne. Il s'est agi dans tous les cas d'expériences malheureuses. On songe à la Somalie et à l'intervention très tardive en Bosnie.

Si, en revanche, on aborde la question sous l'angle du Kosovo, on constate que nous nous sommes engagés dans ce dossier, malgré nous, tout au long des années 90. Aujourd'hui, le conflit

human rights. There is a huge paradox here somewhere which we can dwell upon if we wish, or at least an irony — a war in defence of human rights. I find it hard to conceive of any other credible reason for this intervention. One can talk about the war being fought to preserve NATO's cohesion after it had issued so many hollow threats, but why was it issuing those threats if not because of the public concern about human rights in NATO countries? The motivation was, essentially, not of the traditional *raison d'État*, order.

Now we find ourselves in a situation where, within the next week, if the Chinese do not veto it, a group of nations may be acting unilaterally in defence of their definition of human rights, their definition of a need to prevent genocide, unable to have Security Council authorization for military intervention, have intervened militarily anyway, waged a campaign involving a thousand bombers and the loss of at least 1,200 civilian lives — the best figures I can get out of Serbia — plus up to 5,000 Serbian soldiers lives, with of course the ancillary but very prominent fact that 900,000 or a million Kosovars are driven from their homes by the Serbs who are doing it anyway, but it certainly speeded the process up. All of this was under the United Nations auspices in defiance of the will of at least two permanent members of the Security Council, those being retrospectively ratified and brought under Chapter 7. This is Haiti, cubed. In the legal sense, we authorized an intervention in the sovereign state of Haiti on the grounds of human rights but said it was about being a threat to the peace. We are now doing the same thing, not after a bloodless intervention, but after a three-month war.

Where does this leave us both in terms of the international order and in terms, specifically, of peacekeeping and Canada's role in peacekeeping? Damned if I know. In a way it is too early to know. There are too many imponderables. We have opened the can of worms. It probably needed to be opened. The law of absolute sovereignty is a bad law in a globalized world, in a democratic world, in a world where everybody can see what everybody else is doing to their populations. It is a necessary law in the sense that it is all that stands between us and naked aggression across borders, but we need that other pillar out in front too.

How we integrate them, how we reconcile respect for sovereignty with the international right to act in defence of human rights when gross violations like those in Kosovo are occurring, I do not know. I do not think anybody knows. We are playing this one by ear, but that is how the game is played now. Peacekeeping may take on some very funny shapes in the next five or ten years.

est ouvert au grand jour. Nous avons déclaré une guerre au nom de la défense des droits de la personne. Il y a là un paradoxe énorme, auquel nous pourrions réfléchir, ou tout au moins une ironie — une guerre pour défendre les droits de la personne. Je pense qu'il est difficile de concevoir d'autres motifs crédibles pour justifier l'intervention. On aura beau affirmer que la guerre a été déclenchée pour préserver la cohésion de l'OTAN, qui a proféré de si nombreuses menaces creuses, mais les menaces en question n'ont-elles pas été proférées en raison des préoccupations liées aux droits de la personne dans les pays membres de l'OTAN? La motivation, essentiellement, ne relevait pas de l'ordre traditionnel, de la *raison d'État*.

Si la Chine n'impose pas son veto, nous aurons affaire, dès la semaine prochaine, à un groupe de nations qui interviennent de façon unilatérale pour défendre leur définition des droits de la personne et leur définition de la nécessité de prévenir le génocide. Incapables de faire avaliser une intervention militaire par le Conseil de sécurité, les pays en question sont intervenus militairement de toute façon, ont mis sur pied une campagne à laquelle ont participé un millier de bombardiers et qui a entraîné la mort d'au moins 1 200 civils — c'est le meilleur chiffre que j'ai pu obtenir de Serbie — et de plus de 5 000 soldats serbes. Fait accessoire, mais malgré tout très prééminent, 900 000 ou un million de Kosovars ont été chassés de leur foyer par les Serbes, qui étaient en train de le faire de toute façon, mais l'intervention a certes eu pour effet d'accélérer le processus. L'intervention s'est déroulée sous les auspices des Nations Unies, malgré l'opposition d'au moins deux membres permanents du Conseil de sécurité. Rétroactivement, l'intervention est ensuite ratifiée et justifiée aux termes du chapitre 7. C'est la même situation qu'en Haïti, au cube. Sur le plan juridique, nous avons autorisé une intervention de l'État souverain de Haïti au nom des droits de la personne, mais nous avons dit agir en réaction à une menace contre la paix. Nous faisons la même chose aujourd'hui, non pas après une intervention sans effusion de sang, mais après une guerre de trois mois.

Où en sommes-nous donc, du point de vue de l'ordre international et, en particulier, du maintien de la paix et du rôle du Canada à cet égard? Je n'en sais strictement rien. D'une certaine façon, il est trop tôt pour le savoir. Les impondérables sont trop nombreux. Nous avons ouvert un panier de crabes. Il devait probablement l'être. Dans un monde qui se mondialise, dans un monde démocratique, dans un monde où chacun peut voir le sort que les gouvernements réservent à leur population, la loi de la souveraineté absolue est une mauvaise loi. Elle est nécessaire dans la mesure où elle est tout ce qui nous protège contre une agression transfrontalière pure et simple, mais l'autre pilier doit également être remis à l'avant-plan.

Comment intégrer les deux, comment concilier le respect de la souveraineté et le droit international pour défendre les droits de la personne dans le cas de violations grossières comme celles qui se commettent au Kosovo, je n'en sais rien. Je crois que personne ne le sait. Cette fois-ci, nous jouons par oreille, et c'est désormais la règle du jeu. Au cours des cinq ou dix prochaines années, le maintien de la paix prendra quelques formes des plus étranges.



Let me leave you with an optimistic scenario, I do not know if it is true. The law on the absolute sovereignty of states and the obligation of all UN members to come to the defence of that sovereignty when it was under attack was tested for the first time in only five years, after the UN Charter was signed, in Korea in 1950. By a fluke we managed a UN resolution because the Russians were boycotting the Security Council at that time. We fought a three-year war. It killed 2 or 3 million people including about 2,000 Canadians and 55,000 Americans in defence of the absolute sovereignty of a pretty shabby state, South Korea. We did not have to fight such a war again for 40 years, until Kuwait in 1990-91. That was the next time, outside of the Arab-Israeli sphere, which is a global exception, that somebody actually ran tanks across an international border with no provocation and attempted to occupy a neighbouring state. It did not happen for 40 years after Korea. The optimistic scenario I will leave you with before we get to argue about this is that perhaps a similar consequence might flow from this Kosovo intervention. It may not be that you must do it again every year once you have demonstrated that, under some imponderable set of circumstances, you might do it; and that it might, retrospectively, be ratified by the international community. Together with the emergence of the international tribunals, which will gradually be subsumed into the international criminal court, for which we can take some credit in this country, that may mean that we will find a way of bringing human rights law into the centre without having to fight a war about it every year.

That is as much as I can think of to say at the moment.

**The Chairman:** You say that in the Yugoslavia-Kosovo instance we were not respecting the concept of state sovereignty; rather, NATO justified its intervention on the basis of the human rights declarations and so on. That is an ingenious argument. How well does it stand up, taking into account our failure to intervene in other sovereign states to defend human rights there? We can all think of the examples.

**Mr. Dyer:** From Kurdistan to Timor to wherever.

**The Chairman:** Yes. Do you have any comment on that?

**Mr. Dyer:** There is the basic realism of not intervening in states which are too big to take on. Nobody will take on the Tibetan case because China is just too damn big.

There is the further complication that it is much more complicated to deal with human rights abuses in countries that happen to be friends and allies than it is in countries with which we have less close links. Turkey falls into that category.

En terminant, permettez-moi de vous présenter un scénario optimiste, dont j'ignore s'il s'avérera. C'est en Corée, en 1950, soit seulement cinq ans après la signature de la Charte des Nations Unies, qu'on a pour la première fois mis à l'épreuve la loi de la souveraineté absolue des États et l'obligation de tous les membres des Nations Unies de se porter à la défense de cette souveraineté en cas d'agression. Par chance, nous sommes parvenus à obtenir une résolution des Nations Unies: à l'époque, en effet, les Russes boycottaient le Conseil de sécurité. Nous avons mené une guerre de trois ans. Cette guerre a fait deux ou trois millions de victimes, dont environ 2 000 Canadiens et 55 000 Américains, qui ont donné leur vie pour défendre la souveraineté absolue d'un État plutôt délabré, la Corée du Sud. Ce n'est que 40 ans plus tard, soit au Koweït, en 1990-1991, que nous avons dû faire de nouveau la guerre. En marge de la sphère arabo-israélienne, qui constitue une exception mondiale, c'était la première fois depuis la Corée que des chars d'assaut traversaient une frontière internationale sans provocation et tentaient d'occuper un État voisin. Cela ne s'était pas produit depuis 40 ans, soit depuis la guerre de Corée. Le scénario optimiste que je souhaite vous présenter avant que nous ne commencions à débattre de toute cette question, c'est que l'intervention au Kosovo aura peut-être des conséquences similaires. Il n'est pas dit que nous ne devrions faire la guerre tous les ans maintenant que nous avons montré que, à la lumière d'une série de circonstances impondérables, nous pouvons le faire avec l'aval rétroactif de la communauté internationale. Étant donné l'émergence des tribunaux internationaux, qui seront progressivement intégrés à la Cour criminelle internationale, initiative dont notre pays peut s'arroger une part du mérite, nous parviendrons peut-être à trouver un moyen de mettre les droits de la personne à l'avant-plan sans avoir à déclarer une guerre à ce propos tous les ans.

C'est tout ce que j'avais à dire pour le moment.

**Le président:** Vous dites que, dans le cas de la Yougoslavie et du Kosovo, nous n'avons pas respecté la notion de la souveraineté des États; l'OTAN a plutôt justifié son intervention sur la foi des déclarations relatives aux droits de la personne, et ainsi de suite. Voilà un argument ingénieux. Étant donné notre incapacité d'intervenir dans d'autres États souverains pour y défendre les droits de la personne, dans quelle mesure résiste-t-il à l'analyse? Nous avons tous des exemples en tête.

**M. Dyer:** Du Kurdistan au Timor en passant par je ne sais où.

**Le président:** Oui. Avez-vous des commentaires à faire à ce propos?

**M. Dyer:** On doit invoquer le réalisme fondamental en vertu duquel on évite d'intervenir dans des États qui sont trop gros pour qu'on s'en prenne à eux. Personne n'osera prendre la part du Tibet: la Chine est tout simplement un opposant de trop grande taille.

On note aussi une autre complication: il est beaucoup plus difficile d'intervenir en cas de violations des droits de la personne dans des pays amis et alliés que dans des pays avec lesquels nous entretenons des liens moins étroits. La Turquie appartient à cette catégorie.

My general response would be that, most of the instances to which you refer are fairly long-running situations of human rights abuse, a decade or more old in most cases, which were already well-established before any possibility emerged — as it did only after the end of the Cold War — for someone to take an interest in human rights issues of this sort and begin evolving the kind of body of custom and law that we seem to be evolving in the 1990s to deal with it.

The larger answer is that no law enforcement authority tries to deal with all the abuses. You pick the cases which are closest at hand and easiest to deal with, or most annoying.

**The Chairman:** What you said in conclusion prompts a supplementary question. It raises the question of the expansion of NATO. You talk about those cases that are closest. As we expand, we bring new situations closer.

Before our meeting I had formulated two questions: First, would an enlarged NATO be confronted with new situations demanding peacekeeping within states? Second, in the wake of the Kosovo experience, how willing and able would NATO countries be to undertake such additional peacekeeping missions?

**Mr. Dyer:** The first question is the important one, but I think there is a reasonably coherent and reassuring answer to that. We have already required of the Romanians, the Bulgarians, the Hungarians, the Slovaks and so on, that they sort out all of their questions, mutual disputes, about borders, treatment of minorities and so on as a condition of being considered candidates for NATO membership. We use NATO membership as a carrot to accomplish the possibility.

There are not many potential situations of the sort that provoked the conflicts in Bosnia and subsequently Kosovo that would be added to the pot by the addition of those countries to NATO.

Romania and its neighbours is the one difficult case. There are both Hungarian and German speaking minorities in the northwest of Romania, and there are Romanian speakers outside of Romania on the northeast in the Republic of Moldova, which was territory carved out of Romania by the Soviet Union at the end of the Second World War. It is full of Romanian speakers but named a Soviet Republic. There are difficulties around Romania's borders in particular. The other borders in the area are all right so long as Macedonia does not fall apart, and bringing it into NATO is perhaps the best way of ensuring that it will not fall apart. I would not say that we would be taking more on in terms of potential peacekeeping. If any of those situations blow up, we would be involved in any event.

Pour répondre de façon générale à votre question, je dirais que, dans les pays auxquels vous avez fait allusion, les violations des droits de la personne remontent à il y a assez longtemps, dix ans ou plus dans la plupart des cas. Les problèmes se sont posés avant que n'émerge toute possibilité d'intervention — cette possibilité ne date que de la fin de la guerre froide — par quiconque se préoccupe des questions relatives aux droits de la personne. Ces problèmes se sont posés avant que n'apparaissent, dans les années 90, le droit et les pratiques qui permettent de s'y attaquer.

La réponse plus large, c'est qu'aucun organisme chargé de l'application de la loi ne tente de faire face à tous les cas d'abus. On choisit ceux qui sont les plus près de nous et les plus faciles à régler, ou encore ceux qui sont les plus embêtants.

**Le président:** Les propos que vous avez tenus en conclusion soulèvent une question additionnelle, à savoir celle de l'expansion des rangs de l'OTAN. Vous faites allusion aux cas les plus près de chez nous. Au fur et à mesure que les cadres s'élargissent, de nouveaux problèmes se rapprochent de nous.

Avant notre rencontre, j'allais formuler deux questions. Premièrement, l'OTAN, à supposer que ses cadres soient élargis, sera-t-elle confrontée à de nouvelles situations exigeant le déploiement d'une force de maintien de la paix à l'intérieur d'États? Deuxièmement, les pays de l'OTAN, à la lumière de l'expérience du Kosovo, seront-ils disposés à mettre sur pied de nouvelles missions de maintien de la paix et capables de le faire?

**M. Dyer:** La première question est importante dans la mesure où, à mon avis, on peut y répondre de façon assez cohérente et rassurante. Nous avons déjà obligé les Roumains, les Bulgares, les Hongrois, les Slovaques et ainsi de suite à régler leurs problèmes, leurs différends mutuels concernant les frontières, le traitement des minorités, et ainsi de suite. Ce n'est qu'à cette condition qu'on étudiera leur candidature. Nous utilisons l'adhésion à l'OTAN comme une carotte pour faire en sorte que cette possibilité se concrétise.

L'ajout de ces pays à l'OTAN n'entraînerait pas la multiplication de situations susceptibles de provoquer les conflits qu'on a connus en Bosnie et, par la suite, au Kosovo.

La Roumanie et ses voisins constituent le seul cas difficile. Dans le nord-ouest de la Roumanie, on retrouve des minorités de langue hongroise et allemande. À l'extérieur de la Roumanie, soit dans le nord-est de la République de Moldavie, territoire découpé de la Roumanie par l'Union soviétique à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, on trouve des personnes qui parlent roumain. Le pays est rempli de personnes qui parlent roumain, mais on en a fait une République soviétique. Des problèmes particuliers se posent autour des frontières de la Roumanie. Les autres frontières de la région ne posent pas trop de problèmes, à condition que la Macédoine ne s'effondre pas, et l'adhésion de la Macédoine à l'OTAN est peut-être le meilleur moyen d'éviter que ses frontières ne s'effondrent. Je ne pense pas que nous nous retrouverions à faire davantage au chapitre du maintien de la paix. En cas de problème, nous serions de toute façon partie prenante.



**The Chairman:** How does the Kosovo experience affect the willingness of leaders, and particularly electors in NATO countries — I am thinking chiefly of the United States — and their attitude to taking on similar interventions in sovereign states, particularly in Europe?

**Mr. Dyer:** I would be very surprised if the net impact of this intervention were to lower the willingness to intervene because it has been so remarkably cost-free, in terms of life, for our side. Basically, nobody got killed in combat. There is not that perception of cost. Though there is a significant financial cost, it tends not to get home to the public. This is part of general estimates and it happens over a period of years. It is not a prosperity-or-poverty issue for any Western country. It will not result in a significant change in lifestyle. It has been virtually a cost-free intervention from the point of view of the public.

The only anguish the public has suffered is having to watch, on television, the bombs explode and the refugees flee and the people being hurt. It does not bite very hard when that is all that the war costs you.

There has not been a significant attrition in the level of willingness to undertake peacekeeping operations provided that they are of this order — no ground troops.

What would be the willingness to undertake a serious intervention with ground troops? We did not find out this time because it was not done. Some interesting figures out of the United States suggested that the common political wisdom in Washington that the American public will not stand for more than 50 casualties is wrong. I cannot recall exactly how the questions were phrased, but this was the result of a reputable public opinion pollster who used a large sample, 4,000 or so, and which asked a set of questions related to what level of casualties would an American voter would accept in pursuit of a just outcome, however you might define that, in an intervention like Kosovo where American interests were not directly involved but issues of justice were involved.

It was quite surprising because a clear majority, I believe more than two-thirds, said they would be willing to accept 500 casualties, "...if we won." That is contrary to most popular wisdom in the United States — popular wisdom in the media and in Washington. We have not tested it. We do not know. I am glad we have not had to test it, but we do not know whether this myth of the "chicken" American public is true or not.

Similarly, we do not know if the British public is as robust as Tony Blair thought it was, if it had gone into a ground war, though they withstood a couple of hundred casualties in the Falklands.

**Le président:** Quelle influence l'expérience du Kosovo aura-t-elle sur la volonté des dirigeants et en particulier des électeurs des pays de l'OTAN — je songe principalement aux États-Unis — d'entreprendre de telles interventions dans des États souverains, en particulier en Europe de même que sur leur attitude à cet égard?

**M. Dyer:** Je serais très étonné que cette intervention ait pour effet net de réduire la volonté d'agir étant donné, de notre côté, le faible coût de l'opération, en vies humaines, qui est remarquable. Essentiellement, personne n'a été tué au combat. On n'a pas la perception de coûts élevés. Si les coûts financiers sont considérables, les informations à ce propos tendent à ne pas parvenir jusqu'au grand public. Ces coûts font partie des budgets des dépenses généraux, lesquels sont répartis sur des années. Ce n'est pas une question de prospérité ou de pauvreté pour les pays occidentaux. Leur mode de vie ne sera pas sensiblement modifié. Du point de vue de l'opinion publique, l'intervention s'est faite à peu près sans coûts.

La seule angoisse que le public a eu à subir, c'est regarder, à la télévision, les bombes exploser, les réfugiés fuir et les personnes souffrir. Lorsque c'est tout ce qu'une guerre vous coûte, la morsure n'est pas bien profonde.

On n'a noté aucune attrition sensible dans la volonté d'entreprendre des opérations de maintien de la paix, à condition qu'elles soient de l'ordre de la dernière — sans troupes terrestres.

Serait-on disposé à entreprendre une intervention d'envergure avec des troupes terrestres? Nous n'en avons pas fait le constat cette fois-ci parce qu'on n'a pas mené d'opération terrestre. Certaines données intéressantes provenant des États-Unis laissent entendre que la sagesse politique commune à Washington, à savoir que le public américain ne tolérera pas plus de 50 victimes, est erronée. Je ne me rappelle plus très bien comment les questions étaient formulées, mais il s'agissait d'une enquête menée par un sondeur de renom qui a eu recours à un échantillonnage considérable, 4 000 répondants ou environ. On leur a posé une série de questions portant sur le nombre de victimes qu'un électeur américain jugerait acceptable pour l'obtention d'un résultat juste, qu'importe la définition qu'on en donne, dans le cadre d'une intervention comme le Kosovo, où les intérêts américains ne sont pas directement en cause, mais où les questions de justice se posent.

Les résultats ont été relativement surprenants dans la mesure où une majorité claire, je crois qu'elle était des deux tiers, s'est dite disposée à accepter 500 victimes, «à condition que nous gagnions». Voilà qui va à l'encontre de la sagesse populaire la plus répandue aux États-Unis — celle qu'on véhicule dans les médias et à Washington. Nous n'avons pas mis cette volonté à l'épreuve. Nous ne savons pas. Je suis heureux que nous n'ayons pas eu à le faire, mais nous ne savons toujours pas si le mythe selon lequel le public américain serait «dégonflé» se vérifie ou non.

De la même façon, nous ne savons pas si l'opinion publique britannique est aussi ferme que Tony Blair l'a laissé entendre, à supposer que le conflit se soit transformé en guerre terrestre. À

I do not wish to speak callously about this, I am heading to the nub of the issue which is the willingness of western populations to accept casualties even in the best of causes.

There will certainly be a much greater willingness simply to do it from the air, a desire to avoid testing public support with ground forces and casualties in any future intervention. This is unfortunate, partly because we might find that there will be many occasions where the application of air power is both inappropriate and futile. It probably, in my view, would have been futile had we not had the additional factors I mentioned brought into play in the last couple of weeks, even in the Kosovo case.

We are Darth Vader in the eyes of a great deal of the world when we do it from the air impersonally, never getting our own hands dirty, never risking any of our own people, when we are bombing the ants down on the ground. It does not smell good.

**The Chairman:** I will circulate a story datelined June 9 with regard to the situation in Romania where, apparently, a group of intellectuals are advocating freedom and independence. I will do that after the meeting. I mention it now because it is relevant to the evidence we have just heard.

**Senator De Bané:** When you were analyzing the objective and the reason d'être, being that of intervention in Kosovo, you said this was the first time we had proceeded on moral grounds. Is that essentially what you said?

**Mr. Dyer:** If it was, I was overstating the case. I can think of earlier examples, but none is very recent.

**Senator De Bané:** You told us it was, essentially an ethical question.

**Mr. Dyer:** Yes.

**Senator De Bané:** What do you think of the argument put to us by another witness, a professor of political science, who told us that there was no doubt in his mind that the reason d'être for what was done was not to help the Kosovar people, that it was to inflict pain on someone who had launched not less than four wars in the last 10 years and caused immense hardship to the people in Slovenia, in Croatia, in Bosnia, and now in Kosovo. The United States and Western Europe said, "Enough is enough," and "We will inflict pain on him."

As you know, the slaughtering of the Kosovars went unabated for the last eight weeks. Something more could have been done. We were told that soldiers could have been sent in to protect the Kosovar people, but the idea was to inflict pain on a brutal, cruel leader. We were told it had nothing to do with ethics; it was a matter of raw power. That is the argument that was put forward.

l'occasion de la guerre des Malouines, deux ou trois cents militaires ont perdu la vie.

Je ne veux pas aborder cette question à la légère. Je parviens maintenant au noeud du problème, à savoir la volonté des populations occidentales d'accepter des victimes, même dans les causes les plus justes.

Dans le cadre de futures interventions, on préférera certainement agir du haut des airs afin d'éviter d'éprouver le soutien du public, au vu de victimes et du recours à des forces terrestres. C'est malheureux, en partie parce que, dans de nombreux cas, le recours à la puissance aérienne sera à la fois malavisée et futile. À mon avis, il se serait probablement révélé futile dans le cas du Kosovo, n'eût été le groupe de facteurs que j'ai mentionné plus tôt et qui est entré en ligne de compte au cours des deux ou trois dernières semaines.

Aux yeux d'une bonne partie du monde, nous jouons les Darth Vader en intervenant de façon impersonnelle du haut des airs, en ne nous salissant pas les mains, en ne faisant jamais courir de risques aux nôtres, en bombardant les fourmis sur le sol. Cela ne sent pas bon.

**Le président:** Je vais faire circuler un article daté du 9 juin portant sur la situation en Roumanie où, apparemment, un groupe d'intellectuels militent en faveur de la liberté et de l'indépendance. Je le ferai après la réunion. Si je le mentionne, c'est que l'article en question se rapporte à ce que nous venons tout juste d'entendre.

**Le sénateur De Bané:** Dans votre analyse de l'objectif et de la raison d'être de l'intervention au Kosovo, vous dites que, pour la première fois, nous avons agi pour des motifs moraux. Est-ce cela essentiellement le sens de ce que vous avez dit?

**M. Dyer:** Si oui, j'ai dépassé ma pensée. Il y a, je crois, d'autres exemples, mais aucun d'entre eux n'est très récent.

**Le sénateur De Bané:** Vous nous avez dit qu'il s'agissait essentiellement, dans ce cas, d'une question éthique.

**M. Dyer:** Oui.

**Le sénateur De Bané:** Que pensez-vous de l'argument que nous a présenté un autre témoin, un professeur de sciences politiques, qui a affirmé que, dans son esprit, il ne faisait aucun doute que la raison d'être de l'intervention était non pas de venir en aide au peuple kosovar, mais bien plutôt de châtier un être qui a déclenché pas moins de quatre guerres au cours des dix dernières années et infligé de pénibles souffrances aux peuples de la Slovénie, de la Croatie, de la Bosnie et, aujourd'hui, du Kosovo. Les États-Unis et l'Europe de l'Ouest ont dit: «C'est assez» et: «Nous allons le punir».

Comme vous le savez, le massacre des Kosovars s'est poursuivi sans relâche au cours des huit dernières semaines. On aurait pu faire davantage. On nous a dit que des soldats auraient pu être dépêchés pour protéger les Kosovars, mais notre intention était de châtier un dirigeant cruel et brutal. On nous a dit que l'intervention n'avait strictement rien à voir avec l'éthique; il s'agissait plutôt d'une démonstration de force brute. C'est l'argument qu'on a défendu devant nous.



Of course, other people said that the American Congress would not have allowed ground soldiers to go in. When George Bush decided to send soldiers to the Gulf, the majority of the opinion in the United States was against that action. However, Mr. Bush did point out that it was a necessity, and he had little difficulty justifying that move. You said yourself that 60 per cent of the American people said they would accept a loss of 500 lives. What do you think of this argument that was put to us?

**Mr. Dyer:** I would not accept it for a few reasons. First, the statistics came from a very recent public opinion poll. It post-dates all the decisions made, both in this instance and in all previous interventions. It was not the Gulf War, but the Somalia intervention which produced what is called the "Somalia line," whereby it was clear that showing twenty dead American soldiers on television is the maximum they would accept.

The rapid extraction of all American forces from Mogadishu and Somalia after that firefight which resulted in some dead American soldiers being dragged through the streets on television was a retreat from intervention on the ground. In Bosnia, when we finally acted, we acted only from the air. We did not commit forces on the ground. The unwillingness to take casualties on the ground, particularly on the part of the Americans, has been pretty well consistent since Somalia, which was 1992.

American casualties in the Gulf War were of about one-third of that 500 figure of fatal casualties. We have not tested that.

On the question of hurting a brutal dictator versus protecting Kosovars, that could have been better done, not necessarily with a ground war, but with the assembly of ground troops in the area who could intervene. We might never have had to do this had we put troops on the border of Kosovo and told Milosevic to stop what he was doing or we would bomb; and a week later we had come in across the borders.

I have been very scathing about this strategy in public. As a military strategy, it stinks. As a diplomatic strategy, it stinks. It was this kind of war or no war at all in terms of the ability to have NATO members go along with any military action against Milosevic, regardless of his 10 years of devastation in the Balkans.

Why was this measure taken over Kosovo when we did not do it over worse situations earlier? Nothing that he had done in Kosovo at the point we started bombing him remotely compared with what he had done in Srebrenica or what his people did at the beginning of the Bosnian war when this ethnic cleansing went right across the north along the Serbian border, or indeed in Vukovar in the war with Croatia earlier. This was a lesser offence.

Why did we do it over Kosovo? I do not agree that it was because we wanted to hurt a brutal dictator. I think it was more a matter of guilt. The people now in power with responsibility for foreign policy in almost all the key NATO countries have both

Bien sûr, d'autres ont dit que le Congrès américain n'aurait pas permis à l'armée de terre de s'en mêler. Quand George Bush a décidé d'envoyer des soldats dans le Golfe, la majorité des Américains s'y opposait. Cependant, M. Bush a signalé que ce geste était nécessaire, et il a éprouvé peu de difficultés à le justifier. Vous l'avez vous-même dit: 60 p. 100 des Américains ont déclaré qu'ils accepteraient la perte de 500 vies. Que pensez-vous de l'argument qui nous a été soumis?

**M. Dyer:** Je ne l'accepterai pas, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, les statistiques provenaient d'un sondage d'opinion très récent. Il a été effectué lorsque toutes les décisions avaient été prises, tant dans le cas qui nous occupe que pour toutes les autres interventions. C'est non pas la guerre du Golfe, mais bien l'intervention en Somalie qui a produit la «limite somalienne», car on y a constaté que le public américain ne saurait supporter de voir plus de 20 soldats américains morts à la télévision.

Le retrait rapide des contingents américains de Mogadiscio et de la Somalie après la fusillade qui a mené à la diffusion d'images de soldats américains morts qu'on traînait dans les rues constitue un retrait des interventions terrestres. En Bosnie, quand nous avons fini par agir, notre intervention se limitait à des frappes aériennes. Nous n'avons affecté aucun soldat au sol. La réticence à subir des pertes de personnel au sol, en particulier chez les Américains, a été plutôt constante depuis la Somalie, c'est-à-dire en 1992.

Les pertes américaines pendant la guerre du Golfe correspondent environ au tiers du chiffre de 500 décès. Nous n'avons pas mis ce seuil de tolérance à l'épreuve.

Pour ce qui est de l'intention de faire du mal à un brutal dictateur ou de protéger les Kosovars, on aurait pu mieux s'y prendre, non pas nécessairement au moyen d'une guerre terrestre, mais plutôt grâce au rassemblement de troupes au sol susceptibles d'intervenir dans la région. Nous n'aurions peut-être jamais eu à le faire si nous avions installé des troupes sur la frontière du Kosovo, menacé Milosevic de bombardements s'il n'arrêtait pas ce qu'il faisait et, une semaine plus tard, traversé la frontière.

Je me suis montré ouvertement cinglant à l'égard de cette stratégie. Sur le plan militaire, elle est pourrie. Sur le plan diplomatique, elle est pourrie. Malgré les dix ans de dévastation des Balkans par Milosevic, ce type de guerre sans combat est la seule forme d'action militaire sur laquelle s'entendaient les membres de l'OTAN.

Pourquoi a-t-on pris cette mesure au Kosovo, alors que nous ne l'avons pas prise dans des situations plus graves auparavant? À l'époque où les frappes aériennes commençaient, aucun des gestes commis par Milosevic au Kosovo n'était comparable à ce qui avait été fait à Srebrenica ou à ce que son peuple a fait au début de la guerre en Bosnie, où le nettoyage ethnique s'effectuait partout au nord de la frontière serbe, ou, de fait, à Vukovar, pendant la guerre précédente avec la Croatie. Il s'agissait d'une transgression moins grave.

Pourquoi l'avons-nous fait au Kosovo? Je ne partage pas l'opinion selon laquelle on voulait faire du mal à un brutal dictateur. Je crois que notre intervention découlait d'un sentiment de culpabilité. Dans presque tous les pays clés de l'OTAN, les

Bosnia and Rwanda on their consciences. They did not do it when they should have in those countries.

In that sense, the psychology is not that we wish to hurt this brutal man, but we must now act to save our souls. We have been shamelessly amiss in our responsibilities through these horrific events in 1994, 1995 and 1996, and here it comes again, not as big as last time, but it is still on our watch. What do we do about it?

The usual law of mixed motives applies. All motives are mixed. One can think of a battery of motives having to do with Mr. Clinton and his place in history. However, I do not accept that it was a strategy chosen in a sense regardless of the effect on the Kosovars. It was, rather, a strategy adopted because no other was possible that would allow action at all. It was a bad strategy, but it was the only strategy we could use which was genuinely motivated by concern for the distress of the Kosovars, albeit the consequences of adopting this "half" strategy were catastrophic for the Kosovars.

**Senator Di Nino:** An opinion was expressed, one which I think has some validity, that one of the main reasons for the air strikes was to diminish the Serb military capacity so that they would not be able to conduct future wars. What do you think of that?

**Mr. Dyer:** I do not think so. The Serbian army's ability to attack anybody else was pretty limited anyway. There was no problem killing villagers. However, very little money has been spent on the Yugoslav army for quite a long time. It has no serious offensive capability across an international border. Kosovo was — unless perhaps you include Montenegro — the last of the dominoes. There is nobody else left in the old Yugoslavia to have a war with after them.

We are dealing with the Milosevic pattern which is you start a crisis when you run into domestic difficulties. That explains a lot of why Kosovo suddenly became the problem it did as of the spring of last year when he attacked a number of villages for reasons that I think had little to do with Kosovo. From the Serb point of view, the situation in Kosovo was not bad until Milosevic started torching villages. That is what built the KLA into the force it became.

Degrading the Yugoslav army in order to prevent future attacks, I do not really think is a valid point. Had we ever gone to a ground war, it certainly would have been desirable, by that time, to have knocked out as many ammunition depots, as many railway bridges, as many tank repair shops and as many air bases as possible.

Besides, if you have decided to do it solely from the air, you have the problem of what you will bomb. If the point of it is to show that you are serious and he must come around, but obviously you are doing your damndest to avoid civilian casualties, not only because that is the right thing to do but because every

personnes responsables de la politique étrangère ont la Bosnie et le Rwanda sur la conscience: ils n'ont pas réagi quand il le fallait dans ces pays.

En ce sens, les facteurs psychologiques qui nous poussent à réagir sont liés non pas au désir de blesser cet homme brutal, mais bien de sauver notre âme. Nous avons, et de façon éhontée, manqué à nos responsabilités pendant les événements horribles qui ont marqué 1994, 1995 et 1996, et l'histoire se répète: ce n'est pas aussi gros, mais c'est encore notre responsabilité. Comment réagissons-nous?

Comme d'habitude, un mélange de motifs s'applique. Les motifs sont toujours confus. On peut repérer une foule de raisons dans le cas de M. Clinton et de la place qu'il occupe dans l'histoire. Cependant, je n'accepte pas l'opinion selon laquelle cette stratégie a été choisie, dans un sens, sans qu'on tienne compte de son effet sur les Kosovars. On a plutôt opté pour cette stratégie parce qu'aucune autre ne permettait de réagir. Même s'il s'agissait d'une mauvaise stratégie, c'était la seule qui était véritablement fondée sur nos préoccupations face à la détresse des Kosovars, même si cette «demie» stratégie a entraîné des conséquences catastrophiques pour eux.

**Le sénateur Di Nino:** On a émis une opinion — qui, selon moi, a une certaine validité — selon laquelle les frappes aériennes visaient entre autres à diminuer la capacité militaire des Serbes afin qu'ils ne puissent plus déclencher d'autres conflits armés. Que pensez-vous de ce point de vue?

**M. Dyer:** Je ne crois pas que ce soit le cas. La capacité de l'armée serbe d'attaquer quiconque était déjà plutôt limitée. Les militaires serbes n'éprouvaient aucune difficulté à tuer des villageois. Cependant, on a dépensé très peu d'argent sur l'armée yougoslave depuis un bon moment. Elle ne pourrait pas lancer une offensive importante à l'étranger. Exception faite, peut-être, du Monténégro, le Kosovo était le dernier domino. Il ne reste plus personne en ex-Yougoslavie à qui faire la guerre.

Nous sommes confrontés à l'habitude de Milosevic de déclencher une crise lorsqu'il éprouve des difficultés au pays. Cela explique en grande partie pourquoi, au printemps de l'an dernier, le Kosovo est soudainement devenu un cas problème, lorsque Milosevic a attaqué un certain nombre de villages pour des raisons qui, selon moi, ont peu à voir avec le Kosovo. Du point de vue des Serbes, la situation du Kosovo n'était pas mauvaise avant que Milosevic commence à incendier des villages. C'est ce qui a permis à l'UCK de prendre une telle envergure.

Je ne crois pas qu'on puisse affirmer qu'on a cherché à dégrader l'armée yougoslave pour empêcher d'éventuelles attaques. Si nous avions opté pour une guerre terrestre, il aurait certainement été souhaitable, à ce moment, de détruire le plus grand nombre possible de dépôts de munitions, de ponts ferroviaires, d'ateliers de réparation de chars d'assaut et de bases aériennes.

D'ailleurs, si l'on décide de s'en tenir uniquement aux frappes aériennes, il faut déterminer les cibles. Qu'est-ce qu'on peut bombarder pour montrer à Milosevic que nous sommes sérieux et qu'il doit changer son comportement, sachant qu'on doit tout faire pour éviter la perte de vies civiles, non seulement parce que c'est



civilian casualty will be shown endlessly on your own domestic television and weaken your own public's will to continue on this policy, what do you bomb? We were, basically, phoning up the Yugoslavs and saying, "It will be the Ministry of the Interior tonight, make sure the watchmen are out." We made mistakes but it was extraordinary, not a single government building we bombed had anybody in it. They had the computers and the files out long before.

**Senator Di Nino:** You mean it was not all coincidence?

**Mr. Dyer:** Of course not.

**Senator Di Nino:** I was just being facetious.

**Mr. Dyer:** What do you bomb? The answer is that you are only left with military targets, which have a sort of validity, and so you go after them, even though, in many cases, they were not terribly relevant to Kosovo and they were not threatening anybody else. You had to bomb something if you were going to run a bombing campaign.

**The Chairman:** I said earlier that I thought our mandate was entirely too timely because what is happening is that we are talking about the specifics of the Kosovo situation.

**Senator Di Nino:** I agree.

**The Chairman:** If those are the kinds of questions that Senators want to ask, I have no grounds for objection.

**Senator Di Nino:** Perhaps we should refocus our attention.

**The Chairman:** We want to focus on the feasibility of peacekeeping.

**Senator Di Nino:** Our main focus of this study is to look at the role of NATO, and particularly Canada's participation in the NATO of the future. The actions that it has undertaken in Kosovo will obviously have a bearing on what kind of NATO we will have tomorrow. How do you think that has impacted on the NATO of the 21st century?

**Mr. Dyer:** The real answer is that I do not know. We are in the midst of something, but we must make best guesses.

I do not believe that NATO will evolve into the northern hemisphere's first-choice peacekeeper. It has done it a few times, explicitly as NATO in Bosnia and now in Kosovo. It has done it a couple of times as NATO wearing another hat, including the Gulf War. There is a limit to the number of enterprises outside of the NATO area that you can persuade the Portuguese and the Poles to go along with. It is a pretty short limit.

Interventions elsewhere, under whatever new set of norms and rules we evolve to reconcile those two pillars and deal with human rights and sovereignty issues in other parts of the world, will probably be the role of other regional organizations, if they can organize themselves.

Africa, in this respect, is hopeful, given that most of the wars of the world happen in Africa. The initiatives that have been taken in Africa to deal with this kind of issue, under the auspices of the Organization of African Unity, or by groups of the willing, such as

la chose à faire, mais aussi parce que chaque mort civile sera constamment diffusée dans votre pays et affaiblira le soutien de votre public à l'égard de cette politique? Essentiellement, on téléphonait aux Yougoslaves pour leur dire: «Ce soir, ce sera le ministère de l'Intérieur: veillez à ce que les gardiens de sécurité quittent l'immeuble.» Nous avons commis des erreurs, mais c'était exceptionnel. Aucun des édifices gouvernementaux bombardés n'a fait de victimes. Ils ont sorti les ordinateurs et les dossiers bien avant.

**Le sénateur Di Nino:** Ce n'était pas une coïncidence, alors?

**M. Dyer:** Bien sûr que non.

**Le sénateur Di Nino:** Je plaisante.

**M. Dyer:** Quoi bombarder? Il ne reste que les cibles militaires, solution plutôt valide, et on les bombarde, même si, dans nombre de cas, elles n'ont pas grand chose à voir avec le Kosovo et ne menacent personne d'autre. Lorsqu'on mène une campagne de bombardement, il faut bien bombarder quelque chose.

**Le président:** Comme je l'ai déjà dit plus tôt, je crois que notre mandat est très opportun, car nous parlons d'éléments spécifiques touchant le Kosovo.

**Le sénateur Di Nino:** Je suis d'accord.

**Le président:** Si les sénateurs tiennent à poser ce type de question, je n'ai aucune raison de m'y opposer.

**Le sénateur Di Nino:** Nous devrions peut-être rajuster le tir.

**Le président:** Nous voulons nous concentrer sur la faisabilité du processus de maintien de la paix.

**Le sénateur Di Nino:** Le principal objectif de notre étude consiste à examiner le rôle de l'OTAN, et en particulier la participation future du Canada aux activités de l'OTAN. De toute évidence, les mesures prises au Kosovo influenceront sur la forme future de l'OTAN. D'après vous, de quelle façon cela va-t-il influencer sur l'OTAN du XXI<sup>e</sup> siècle?

**M. Dyer:** À vrai dire, je ne sais pas. Nous sommes au milieu de quelque chose, mais nous ne pouvons que formuler des hypothèses.

Je ne crois pas que l'OTAN deviendra l'organisme de prédilection pour le maintien de la paix dans l'hémisphère Nord. Elle l'a fait à quelques reprises, en son nom propre en Bosnie et, maintenant, au Kosovo, et elle l'a fait deux fois, sous un autre nom, notamment dans la guerre du Golfe. Il y a une limite quant au nombre d'interventions à l'extérieur du territoire de l'OTAN que les Portugais et les Polonais peuvent appuyer. Cette limite est bien vite atteinte.

Les interventions ailleurs, sous le régime d'un nouvel ensemble de normes et de règles visant à réunir ces deux piliers et à régler les questions liées aux droits de la personne et à la souveraineté dans d'autres parties du monde, seront probablement menées par d'autres organisations régionales, si elles peuvent s'organiser.

L'Afrique fonde beaucoup d'espoir à cet égard, compte tenu du fait que la plupart des guerres dans le monde se trouvent sur ce continent. Des initiatives ont été prises en Afrique pour régler ce type de question, sous les auspices de l'Organisation de l'unité

the West African Intervention Forces in Liberia and Sierra Leone. Regardless of whether the intervention worked or not, precedents are being created there for the regional powers to take on some responsibility. That goes back all the way, in fact, to Nyerere's invasion of Uganda to rid Uganda of Milton Obote. It was completely illegal. What was Tanzania doing invading Uganda? However, it was fully justified by the same criteria that we have applied by our own action in Kosovo, and in fact thoroughly justified, retrospectively, in terms of the outcome. Tanzania did not exercise any undue long-term influence or derive any unfair benefit from its actions. They were genuinely altruistic. This was under Nyerere. The regime that emerged, and has since governed in Uganda, has done far better than any previous government.

We had that same regime, under Museveni, intervening in Rwanda to stop the genocide there, and subsequently intervening in the Eastern Congo to root out the remaining "génocidaires" who were taking refuge there and who were being supported by Mobutu. It was a very similar operation to that which we undertook, except that he used ground troops. I would think that other regions will be left to do it for themselves.

**Senator Di Nino:** Do you see a role for the UN in these kinds of regional interventions?

**Mr. Dyer:** I think so. It is very striking that, having gone out on a limb here, we are very concerned to get back under the UN umbrella. A Chapter 7 resolution of the United Nations wipes the slate clean. Whatever it was before it is now fully legal and within the UN. It is retrospective. We always needed it and we knew we needed it, but we could not get the Russians to sign up front, and we certainly could not get the Chinese to sign up, so we went ahead and did it anyway. It has been a primary objective, which is what all the diplomacy of the last six weeks was about, to have the Russians lined up on a Security Council resolution that would authorize the action we took. Their coming on board was one of the key factors in determining Milosevic's actions of the last week.

You do need this. The point is not to by-pass the UN. The point is to bring that lost pillar of human rights law, which is UN law, back into the foreground and integrate it into the way we use the UN as we have used it in the past in relation to the sovereignty and threat to the peace Charter provisions. The idea is to do it within the UN.

**Senator Roche:** What do you mean by, "wipes the slate clean"?

**Mr. Dyer:** I was speaking ironically.

**Senator Roche:** This goes back to your opening comment that the resolution now beginning to work its way through the UN Security Council provides "retrospective validation," of what took place. Is this not a very dangerous precedent to consider,

africaine, ou par des groupes désireux de changer les choses, comme les forces d'intervention de l'Afrique de l'Ouest au Libéria et au Sierra Leone. Que les interventions fonctionnent ou non, les pouvoirs régionaux créent des précédents en acceptant une part de responsabilité. Cela nous renvoie, de fait, à l'invasion de l'Ouganda par Nyerere, pour débarrasser l'Ouganda de Milton Obote. L'invasion était tout à fait illégale. Que faisait la Tanzanie en Ouganda? Cependant, si on applique les critères grâce auxquels nous avons justifié notre intervention au Kosovo, cette invasion était, quand on pense aux résultats obtenus, tout à fait justifiée. Sous Nyerere, la Tanzanie n'a ni abusé de son influence à long terme, ni tiré d'avantages injustes de ses actions, véritablement altruistes. Le régime qui a pris naissance, et qui gouverne l'Ouganda depuis, a fait bien meilleure figure que tout autre gouvernement qui l'a précédé.

Ce même régime, sous Museveni, est intervenu, dans un premier temps, au Rwanda, pour mettre fin au génocide, et, ensuite, dans l'est du Congo, pour chasser les «génocidaires» qui s'y étaient réfugiés, avec l'appui de Mobutu. Cette intervention était très similaire à celle que nous avons entreprise, à ceci près qu'on a eu recours à des troupes au sol. Je pense que d'autres régions seront laissées à elles-mêmes.

**Le sénateur Di Nino:** Estimez-vous que les Nations Unies auraient un rôle à jouer à l'égard de ce type d'interventions régionales?

**M. Dyer:** Je le crois, oui. Il est très frappant qu'après avoir pris un risque, nous soyons si pressés de retourner sous l'égide des Nations Unies. Une résolution du chapitre 7 adoptée par les Nations Unies rétablit les choses. Peu importe la situation antérieure, elle est maintenant tout à fait légale et autorisée par les Nations Unies. C'est une résolution rétrospective. Nous en avons toujours eu besoin, nous savions que nous en avons besoin, mais nous n'arrivions pas à obtenir l'accord immédiat des Russes, et certainement pas des Chinois, alors nous avons décidé d'aller de l'avant et de le faire quand même. L'un des principaux objectifs consistait à obtenir l'appui des Russes à l'égard d'une résolution du Conseil de sécurité qui autoriserait les mesures que nous avons prises, et c'est justement pour réaliser cet objectif que nous avons déployé tous ces efforts diplomatiques au cours des six dernières semaines. Leur appui est l'un des facteurs clés qui ont influé sur les actions de Milosevic au cours de la dernière semaine.

Nous avons besoin de cette résolution. L'objectif consiste non pas à faire fi des Nations Unies, mais bien à rétablir ce pilier des droits de la personne, le droit des Nations Unies, de le remettre à l'avant-plan et de l'intégrer à notre utilisation des Nations Unies, de la même façon que nous l'avons utilisé à l'égard de dispositions de la charte relatives à la souveraineté et à la menace à la paix. L'essentiel, c'est de le faire au sein de l'ONU.

**Le sénateur Roche:** Qu'entendez-vous par «rétabli les choses»?

**M. Dyer:** C'était de l'ironie.

**Le sénateur Roche:** Cela renvoie à votre commentaire initial selon lequel la résolution qui commence à faire son chemin au Conseil de sécurité de l'ONU offre une «validation rétrospective» des mesures qui ont été prises. Est-ce que cela ne crée pas un



namely, that when a military body wants to take an action, for whatever motivation, they can go ahead and do that, irrespective of international law in which the Security Council is pre-eminent in allowing the use of force?

With an eye to the development of the report of this committee on what we should be saying about this kind of situation, I would like, respectfully, to challenge you on that idea. Perhaps you did not mean to go that far. I would like our report to be able to assert and reaffirm the principle that no military body can do an end run around international law as espoused by the Security Council and then come back and get retrospective validation and wipe the slate clean. That is far too dangerous. This committee should be stating emphatically that we do not want to see a recurrence of this kind of action.

**Mr. Dyer:** I understand why you do not want that to happen. I agree we are in dangerous waters. What we have done in order to bring the question of human rights and the right of the international community to act on human rights back into the foreground is to endanger what little stability we had brought to international affairs by enshrining sovereignty as the sole operational principle of international law, or at least by treating it as though it were the only relevant principle. This is a dangerous operation. We have opened a can of worms. I entirely agree with you.

However, I do not see how we could have avoided opening that can or worms because once we were not living under the threat of nuclear weapons, the pragmatic justification for ignoring human rights law, simply because it was too risky and it might bring down the nuclear weapons, disappeared. Given public opinion in democratic countries and given global communications as they are today, people will not stand for it.

There is enormous pressure to act when something like Bosnia or Rwanda or Kosovo happens. We must find ways to act which do not completely destabilize what little stability we have achieved. I fully share your concerns, but I do not see how we could have avoided embarking on what I am quite sure will be at least a legally turbulent decade or so, while we sort out ways of reconciling this. I hope not turbulent in other ways as well.

We have, by bringing this forward, seriously challenged what little stability we had achieved through our adherence always to the principle of the inviolability of sovereignty. Retrospective justifications are not the happiest kind.

**The Chairman:** It is the old situation where the good, in this case human rights, is the enemy of the right, meaning the law.

**Senator Andreychuk:** You said the pillar of human rights started out with Haiti. Is it not a fact that we actually tested it in the Iraq situation? When the withdrawal started with Hussein, there was an immediate call within the UN and other nations that we must do something for the Kurds and in fact we did, but when

précédent très dangereux, qu'un corps militaire voulant intervenir, pour quelque raison que ce soit, puisse le faire, sans tenir compte du droit international, selon lequel le Conseil de sécurité a la prééminence pour ce qui est de permettre le recours à la force?

Puisque votre comité se prononcera sur ce type de situation dans son rapport, j'aimerais, avec le respect que je vous dois, contester cette idée. Peut-être ne vouliez-vous pas aller si loin. Je voudrais que notre rapport puisse faire valoir et soutenir le principe selon lequel aucun corps militaire ne peut faire fi du droit international, tel qu'appliqué par le Conseil de sécurité, et ensuite faire des démarches pour obtenir une validation rétrospective et rétablir les choses. C'est bien trop dangereux. Le comité devrait déclarer sans détour que ce type d'action ne doit plus jamais se produire.

**M. Dyer:** Je comprends pourquoi vous ne voulez pas que cela se produise. Je conviens que nous sommes en eaux dangereuses. Pour remettre la question des droits de la personne et le droit de la communauté internationale d'agir sur cette question à l'avant-plan, nous avons risqué le peu de stabilité que nous avons apportée aux affaires internationales en consacrant la souveraineté à titre de seul principe opérationnel du droit international, ou, au moins en la traitant comme si elle était le seul principe pertinent. C'est une opération dangereuse. Nous avons ouvert un panier de crabes, je suis tout à fait d'accord avec vous.

Cependant, je ne vois pas comment nous aurions pu l'éviter, car on ne peut plus, avec la disparition de la menace des armes nucléaires, justifier le fait de ne pas réagir au non-respect des droits de la personne simplement parce que c'est trop risqué et que cela pourrait occasionner une attaque nucléaire. Compte tenu de l'opinion publique dans les pays démocratiques et du niveau actuel des communications mondiales, les gens n'accepteront pas l'inaction.

Lorsqu'il se produit des conflits comme en Bosnie, au Rwanda ou au Kosovo, des pressions énormes sont exercées pour qu'on agisse. Nous devons trouver des moyens d'intervenir qui ne mineront pas complètement le peu de stabilité que nous avons réussi à établir. Je partage tout à fait vos préoccupations, mais je ne vois pas comment nous aurions pu éviter de nous engager dans au moins une décennie, j'en suis certain, de turbulence juridique, le temps de trouver des solutions à cette situation. J'espère que la turbulence se limitera au côté juridique.

En allant de l'avant, nous avons risqué le peu de stabilité que nous avons réussi à assurer en respectant toujours le principe de l'inviolabilité de la souveraineté. Les justifications rétrospectives ne sont pas les meilleures.

**Le président:** C'est la situation classique où le mieux, dans le cas qui nous occupe, les droits de la personne, est l'ennemi du bien, c'est-à-dire le droit.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez déclaré que les droits de la personne ont commencé à être placés à l'avant-plan au moment de l'intervention en Haïti. N'avons-nous pas, de fait, mis cette question à l'épreuve en Irak? Lors du retrait de Hussein, l'ONU et d'autres nations se sont immédiatement entendues sur le fait qu'on

it seemed it was too much, there was a withdrawal. Was that not really the first testing of this theory?

**Mr. Dyer:** Yes, I would accept that. It was very early days. The Cold War was over but some were not yet convinced it was. We certainly withdrew our guarantees very rapidly once they became too expensive. We ended up enforcing a no-fly zone under which the Kurds were killed like flies. However, I would accept that. You can see that it will start to happen, as soon as it is not too dangerous to consider.

**Senator Andreychuk:** We have embarked on this new pillar. I tend to agree with your analysis of that. What will this do to Canadian foreign policy? We have not talked with you too much about Canada's role in NATO and Canada's foreign policy. You have eluded to the fact that we would not sort of touch the giants, and you referred to the Tibet situation and China.

**Mr. Dyer:** We did nothing about Chechnya.

**Senator Andreychuk:** We have a pragmatic approach. We will not touch it. However, we did not take that approach when it was safe and NATO was involved. Traditionally that is not how we have been viewed. We have been seen as working throughout the world on international human rights issues through the United Nations, through NATO, in a very safe and secure way. We developed peacekeeping, we did not develop the initiatives. Do you think this will change the Canadian attitude or the Canadian government's position?

**Mr. Dyer:** I cannot speak for the Canadian government. I think that the evolution of the Canadian approach to peacekeeping will be fairly complex and multifaceted.

We have always done a lot of it through NATO. Cyprus, for example, was a NATO operation from start to finish, with UN authorization. In the situation in Haiti, there were some NATO countries under another umbrella, but it was the French and us and the Americans who really were involved.

Would we now do more or less peacekeeping through NATO than in the past as NATO's role evolves? I would revert to something I said before. I do not think that NATO will be involved in huge numbers of out of area interventions. The problem with Kosovo was it was not very far out of area. It is between NATO areas. The likelihood that we would end up putting more of our peacekeeping eggs in the NATO basket does not seem to be very high.

UN peacekeeping operations however may evolve in unforeseen ways as the process of reconciling these two pillars unfolds. Peacekeeping operations may occur under UN auspices in quite different forms than we have hitherto seen, including some which may well involve the use of force in support of human rights. I mean, in Rwanda in 1994, we had a UN force on the ground and a genocide started. Had we supported Roméo Dallaire, the Canadian commander of that force, by sending in the

devait aider les Kurdes, ce que nous avons fait, mais on s'est retiré lorsqu'on a eu l'impression que c'était trop. N'est-ce pas la première vraie mise à l'épreuve de cette théorie?

**M. Dyer:** Oui, je serais d'accord. C'était au tout début. La guerre froide était terminée, mais certains n'en étaient pas encore convaincus. Il est certain que nous avons retiré nos garanties très rapidement lorsqu'elles sont devenues trop coûteuses. Nous avons fini par appliquer une zone d'exclusion aérienne sous laquelle les Kurdes tombaient comme des mouches. Toutefois, j'accepterais votre argument. On peut voir que cela va se produire, aussitôt que le danger n'est pas excessif.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous nous attachons maintenant à ce nouveau pilier. J'ai tendance à être d'accord avec votre analyse. Quelles seront les répercussions de cette situation sur la politique étrangère canadienne? Nous n'avons pas beaucoup parlé avec vous de la politique étrangère du Canada et de son rôle dans l'OTAN. Vous avez fait allusion au fait que nous ne nous en prenons pas aux géants, comme la Chine dans le cas du Tibet.

**M. Dyer:** Nous n'avons rien fait en Tchétchénie.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous adoptons une approche pragmatique. Nous n'y toucherons pas. Par contre, nous n'avons pas réagi de la même façon quand c'était sécuritaire et que l'OTAN était de la partie. Dans le passé, nous n'étions pas perçus de cette façon. Nous avons la réputation de travailler partout dans le monde sur les questions de la protection des droits de la personne, par l'entremise des Nations Unies ou de l'OTAN, d'une façon très sécuritaire. Le Canada ne participait pas à la conception d'initiatives: il organisait les opérations de maintien de la paix. Croyez-vous que cela va changer l'attitude du Canada ou la position de son gouvernement?

**M. Dyer:** Je ne peux parler pour le gouvernement canadien. Je crois que l'évolution de l'attitude canadienne au chapitre du maintien de la paix sera plutôt complexe.

Nous en avons toujours fait beaucoup au sein de l'OTAN. L'opération à Chypre, par exemple, a été complètement mise en oeuvre par l'OTAN, avec l'autorisation de l'ONU. Quant à la situation en Haïti, même s'il y avait d'autres pays de l'OTAN sous les auspices d'autres organisations, ce sont surtout les Français, les Américains et nous-mêmes qui avons contribué le plus.

Nos activités de maintien de la paix au sein de l'OTAN vont-elles augmenter ou diminuer au fil de l'évolution du rôle de l'organisation? Pour répondre à cette question, je reviendrais à ce que j'ai déjà dit: je ne crois pas que l'OTAN participera à un grand nombre d'interventions hors de son territoire. Le problème avec le Kosovo, c'est qu'il n'était pas très loin. Il est situé entre deux zones de l'OTAN. Il semble peu probable que nos activités de maintien de la paix au sein de l'OTAN prennent de l'ampleur.

Par contre, les activités de maintien de la paix de l'ONU pourraient évoluer d'une manière imprévue dans le cadre de nos efforts pour concilier ces deux piliers. Les activités de maintien de la paix sous les auspices de l'ONU pourraient prendre des formes plutôt différentes de ce que nous avons vu auparavant, y compris, dans certains cas, le recours à la force pour assurer le respect des droits de la personne. En 1994, au Rwanda, les forces de l'ONU étaient sur place, et un génocide a été déclenché. Si nous avions



troops he asked us to send, we would have been doing that in Rwanda five years ago. Indeed, we should have been. Over a million people are dead because we did not do that. We pulled the troops out so we never tried that one on.

There are all sorts of possibilities for further UN peacekeeping operations including armed ones, and relatively few for further ones under NATO's auspices. I really do not believe that NATO has guaranteed its future through this operation. Its future will depend on other factors.

**Senator Andreychuk:** It seems to me that when the UN started on its pillars, Canada had a rather assertive role in managing that, and we also in NATO have always been in a rather assertive mould, moving some of these initiatives through NATO. We seem to have been sidelined through this last initiative and we seem to have been withdrawing from NATO. Will our position in NATO be seen differently? Will our partners in NATO see us differently in this case?

**Mr. Dyer:** I would say not. We showed up with aircraft on the first day. Unlike some other NATO members who sent a dozen or 18 aircraft, we did bombing missions. We did not just do reconnaissance and clean hand stuff. By this weekend we will have a battalion of 800 troops there in Kosovo. We have shown up.

**Senator Andreychuk:** Initially, we were more involved more at the developmental stage of the policy. We seem to be coming on board rather than being part of the initiating team.

**Mr. Dyer:** On that, I am not privy to discussions between foreign ministers, so I do not know whether or not that is the case. My impression is that our foreign office has been reasonably well plugged in through most of this.

The more fundamental question you are asking is: What does this do to our position within NATO? "Showing up is 90 per cent of the battle," as Woody Allen once put it, and we did show up. In terms of our right to be at the table where decisions are taken, I do not think we have damaged it.

However, there has been an interesting development in Canadian foreign policy over the last two or three years which has been, precisely, an attempt to develop global initiatives outside the NATO ambit. I am thinking of the land mines initiative followed by the international criminal court. What is interesting within the NATO context is that, although both of those initiatives annoy the Americans greatly, we had NATO on side. Everybody else in NATO came along with us. That suggests to me, given the very high profile Canada had on both those initiatives, that our place at the table in NATO is reasonably secure. We were not regarded as foolish outsiders taking lightweight initiatives.

soutenu Roméo Dallaire, commandant canadien de cette force, en acheminant les renforts qu'il nous avait demandés, nous aurions fait la même chose au Rwanda il y a cinq ans qu'à l'heure actuelle. De fait, c'est ce que nous aurions dû faire. Plus d'un million de personnes ont perdu la vie parce que nous ne l'avons pas fait. Nous avons retiré nos soldats, de sorte que nous n'avons jamais tenté de régler la situation.

Il existe une foule de possibilités d'activités de maintien de la paix sous les auspices de l'ONU, y compris des interventions armées, alors que les possibilités d'intervention sous les auspices de l'OTAN sont relativement limitées. Je ne crois pas vraiment que l'OTAN a garanti son avenir dans le cadre de cette opération. Son avenir dépendra d'autres facteurs.

**Le sénateur Andreychuk:** Il me semble que le Canada s'est plutôt affirmé quand l'ONU a commencé à travailler sur ses piliers; de plus, nous avons toujours fait la même chose au sein de l'OTAN, de façon à faire adopter certaines de ces initiatives par l'OTAN. J'ai l'impression que nous avons été laissés de côté dans le cadre de cette dernière initiative, et nous semblons nous détacher de l'OTAN. Notre position au sein de l'OTAN sera-t-elle perçue différemment? Nos partenaires de l'OTAN nous perçoivent-ils différemment dans le cas qui nous occupe?

**M. Dyer:** Je ne dirais pas cela. Nous nous sommes présentés avec des avions le premier jour. Contrairement à d'autres membres de l'OTAN, qui ont fourni de 12 à 18 avions, nous avons effectué des missions de bombardements. Nous ne nous sommes pas limités uniquement aux missions de reconnaissance et à autres tâches plus propres. Dès la fin de semaine, 800 soldats canadiens seront au Kosovo. Nous sommes là.

**Le sénateur Andreychuk:** Au début, nous participions davantage à la conception de la politique. J'ai l'impression que nous suivons les initiatives au lieu de faire partie des décideurs.

**M. Dyer:** Puisque je ne sais pas ce que les ministres des Affaires étrangères se disent entre eux, je ne sais pas si c'est le cas. J'ai l'impression que notre bureau des affaires étrangères a joué un rôle assez important tout au long de cette initiative.

Essentiellement, vous me demandez quelles seront les répercussions de cette situation sur notre position au sein de l'OTAN. Comme l'a déjà dit Woody Allen, «le plus difficile, c'est de se présenter sur le champ de bataille», et c'est ce que nous avons fait. En ce qui concerne notre droit de faire partie des décideurs, je ne crois pas qu'il se soit dégradé.

Par contre, au cours des deux ou trois dernières années, la politique étrangère canadienne a évolué d'une façon intéressante: on tente de concevoir des initiatives mondiales indépendamment de l'OTAN. Je pense à l'initiative touchant les mines antipersonnel et le tribunal criminel international. Il est intéressant de signaler que, même si ces initiatives énervent grandement les Américains, l'OTAN est de notre côté. Tous les autres pays membres de l'OTAN se sont rangés de notre côté. Cela me laisse croire que, compte tenu du rôle très important que joue le Canada à l'égard de ces deux initiatives, notre place parmi les décideurs de l'OTAN est raisonnablement sûre. Nous ne sommes pas considérés comme des amateurs s'intéressant à des initiatives peu importantes.

On the contrary, if you think for example of the land mines initiative, the British and the French, who were with the Americans at the start, were with us by the end. This would have been to some extent true in the most recent initiative, had the Kosovo war not pushed it aside, which was the nuclear no-first-use initiative that we were pursuing through February and March where we had the Germans thoroughly on side for awhile, and then they had to backtrack in public, but they were on side.

Canada's ability to use NATO for its own diplomatic purposes, within and also outside the sphere of specifically NATO topics, does not seem to me to have declined.

**Senator Stollery:** My question turns on your point about the contradiction between the UN Charter of 1945 and the Charter of Human Rights in 1948. The UN Charter was signed in the post-war atmosphere of 1945. In fact the war was still on when they were meeting. The importance of the signing in 1948, for me at any rate, was lost in the vast number of things which were happening by 1948, such as the Berlin air lift and, at that time I thought everybody was out to try to embarrass the Russians and the communists and make them look bad.

I ask the question because I think that contradiction is profound, and I thank you for bringing it to our attention. I do not think the Charter of Human Rights in 1948 ever had in the public mind the weight of the United Nations and the succession to the which had failed so badly, and the spirit which existed in 1945.

I want to know what you think about the creative interpretation of Security Council resolutions, which I had not realized was taking place until I read a very interesting paper that appeared in the *American Journal of International Law* in January about bypassing the Security Council. A whole series of these resolutions has been interpreted creatively. Some people, I suppose, think that that is how the United Nations operates. In other words, there has been the interpretation of resolutions to accord authority, despite the contrary position of a majority of the members of the Security Council. I find that to be a very serious and profoundly disturbing issue. We hear the Security Council, the Russians and the Chinese have a veto, so therefore we must find some other creative way of doing this, in spite of the fact that we belong to an organization in which the original members have a veto. Where is this taking the United Nations?

Am I overstating it if I say that the United Nations, with this kind of creative interpretation, has really little to offer in the defence of countries like Canada or countries that are not major players in this world of increasing disorder?

**Mr. Dyer:** I would challenge your last comment about this being a world of increasing disorder. I think that is an optical illusion. It is a world where disorder is brought very close and visible to us by the media, but not a world of increasing disorder. That is not my perception at all. It is a world of increasing

Au contraire, il suffit de songer, par exemple, à l'initiative touchant les mines antipersonnel, où les Britanniques et les Français, qui soutenaient les Américains au début, se sont rangés de notre côté. Si le conflit au Kosovo n'était pas survenu, cela aurait pu être vrai, dans une certaine mesure, pour la plus récente initiative, qui touche le non-emploi en premier d'armes nucléaires dont nous discutons en février et en mars et à l'égard de laquelle nous avons l'appui total des Allemands qui, même s'ils ont dû se rétracter en public, étaient de notre côté.

La capacité du Canada d'utiliser l'OTAN à ses propres fins diplomatiques, qu'il s'agisse de questions relevant spécifiquement de l'OTAN ou non, ne semble pas, à mon avis, être diminuée.

**Le sénateur Stollery:** Ma question concerne le point que vous avez soulevé sur la contradiction entre la Charte des Nations Unies de 1945 et la Déclaration des droits de l'homme de 1948. La Charte de l'ONU a été signée dans un contexte d'après-guerre, en 1945. De fait, ses auteurs se rencontraient avant même que la guerre soit terminée. L'importance de la signature de la déclaration en 1948, du moins pour moi, a été occultée par les nombreuses choses qui se sont produites à cette époque, comme le pont aérien de Berlin — et je crois qu'à cette époque, tout le monde tentait d'embarrasser les Russes et les communistes et de les présenter sous un jour défavorable.

Je pose la question parce que je crois que cette contradiction est profonde, et je vous remercie de nous l'avoir signalée. Je ne crois pas que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ait jamais eu, dans l'imaginaire collectif, le même poids que les Nations Unies, qui ont succédé à la Société des Nations, un gros échec, sans compter l'ambiance qui régnait en 1945.

Je veux savoir ce que vous pensez de l'interprétation libre des résolutions du Conseil de sécurité; c'est en lisant un article très intéressant de l'*American Journal of International Law*, paru en janvier, qui portait sur les efforts pour contourner le Conseil de sécurité, que j'ai pu prendre connaissance de cette situation. Une série complète de résolutions avaient été interprétées librement. Certaines personnes, je suppose, pensent que les Nations Unies fonctionnent de cette façon. Autrement dit, on considère que les résolutions accordent des pouvoirs, malgré l'avis contraire de la majorité des membres du Conseil de sécurité. Je crois que c'est une question très importante et inquiétante. On nous a dit que le Conseil de sécurité, la Russie et la Chine avaient un droit de veto, de sorte que nous devons trouver une autre façon créative d'y parvenir, malgré le fait que nous appartenons à une organisation dont les membres originaux disposent d'un droit de veto. Où cela va-t-il mener les Nations Unies?

Serait-ce exagéré d'affirmer que les Nations Unies, avec ce type d'interprétation libre, a bien peu à offrir en ce qui concerne la défense de pays comme le Canada ou de pays qui ne sont pas des joueurs clés dans notre monde de plus en plus troublé?

**M. Dyer:** Je ne suis pas d'accord pour dire que le monde est de plus en plus troublé. Je crois que c'est une illusion d'optique. Nous vivons dans un monde où les conflits nous sont présentés par les médias, mais on ne saurait dire que le monde est en proie à des troubles croissants. Ce n'est pas du tout mon point de vue. Il



democracy and spreading peace and where there are very high profile disasters happening in some places.

The creative interpretation of UN resolutions has been a facet of the 1990s in particular, though by no means is it new to the 1990s. One of the tricks is, if by chance you ever happen to move a resolution through that does serve your purposes or can be interpreted as doing so, never go back and ask them what they meant. Never bring it up again. We did that in Korea for three years. The Russians showed up the day after we received the authorization to use armed force against North Korea. For the next three years they never managed to have a resolution tabled and passed to stop it. This is the game as it is played.

In the 1990s what we have had repeatedly, particularly on Balkan issues, has been NATO receiving an authorization from the United Nations which does not quite authorize armed force and then interpreting it. That also happened in the Gulf and in Iraq.

**Senator Stollery:** The issue of inspection.

**Mr. Dyer:** Exactly. You do not go back and ask what they meant, you use that old resolution and interpret it creatively. It is a fact of politics and human life in general, but it is distressing to see it done so much at the United Nations.

On a number of occasions, the resolution is worded so that it does not quite authorize the use of force. It is intended by those who, like the Russians, cannot publicly be seen to be supporting that, to create that possibility for the coalitions of the willing. This is particularly so when, towards the end of the Bosnian war, 1994-95, NATO was becoming ready very slowly and with a great deal of rummaging about, dropped bombs on the Serbs to enforce a peace settlement there. That resulted in the Dayton Accord.

The resolutions that the UN passed never explicitly said NATO could drop bombs on the Serbs. They came close enough that a creative interpretation would allow you to read them that way, if you were ready to drop bombs. The Russians knew that. The Russian foreign minister at that time, who was more pro-NATO than the current minister, fully understood what he was doing when he authorized that resolution, but he could not afford to be seen supporting a resolution openly authorizing the dropping of the bombs.

A good deal is occurring here than the bending of the rules by NATO. There is complicity in that, and hidden complicity by others, the Chinese being a notable case. The Chinese did not have a problem with us bombing Bosnia. That is Europe. It is our bailiwick. They could not be seen publicly, given their political position, to be authorizing intervention in the internal affairs of any sovereign state. Every time issue comes up they are reminded of Tibet. They abstained, and they let it go through, and it is written in a way that allows them to abstain and go through. A lot of that has been happening, not so much over Kosovo where, frankly, we bent the situation a lot more. With Kosovo we have been sailing really close to the wind, if not going right over edge in terms of the letter of the law.

s'agit d'un monde où la démocratie et la paix gagnent du terrain, mais où certains désastres attirent beaucoup d'attention.

L'interprétation libre des résolutions de l'ONU a marqué les années 90, mais on ne peut pas dire que cette pratique date d'hier. Si, par hasard, on réussit à faire adopter une résolution qui sert nos fins ou qui peut être interprétée de cette façon, il ne faut pas retourner et demander ce qu'elle signifie. N'abordez plus jamais la question. C'est ce que nous avons fait en Corée pendant trois ans. Les Russes se sont présentés le lendemain du jour où nous avons obtenu l'autorisation de recourir à la force armée contre la Corée du Nord. Pendant les trois années qui ont suivi, les Russes n'ont jamais réussi à déposer et à faire adopter une résolution pour arrêter l'intervention. C'est de cette façon que se joue le jeu.

Au cours des années 90, on a souvent assisté à des situations, en particulier dans les Balkans, où l'OTAN recevait une autorisation des États-Unis qui n'autorisait pas tout à fait le recours à la force armée, et où on l'interprétait. Cela s'est aussi produit dans le Golfe et en Irak.

**Le sénateur Stollery:** Avec la question de l'inspection.

**M. Dyer:** Exactement. Il ne faut pas revenir et demander une explication. Il faut utiliser la résolution et l'interpréter à notre façon. C'est chose courante en politique et dans la vie en général, mais il est inquiétant de constater l'étendue de cette pratique aux Nations Unies.

Dans un certain nombre d'occasions, la résolution était formulée de façon à ne pas tout à fait autoriser le recours à la force. Cette formulation est destinée aux pays, comme la Russie, qui ne peuvent afficher publiquement leur soutien, de sorte que les pays en faveur de l'adoption de la résolution peuvent créer une coalition. En 1994-1995, vers la fin de la guerre en Bosnie, par exemple, l'OTAN s'est préparée très lentement et a tergiversé longtemps avant de bombarder les Serbes afin d'assurer la paix, ce qui a mené à la ratification de l'accord de Dayton.

Les résolutions adoptées par l'ONU n'ont jamais explicitement autorisé l'OTAN à bombarder les Serbes. Par contre, la formulation était assez vague pour permettre à quiconque était prêt à larguer des bombes de l'interpréter en ce sens. Les Russes le savaient. Le ministre russe des Affaires étrangères de l'époque, plus favorable à l'OTAN que le ministre actuel, comprenait tout à fait ce qu'il faisait lorsqu'il a autorisé cette résolution, mais il ne pouvait donner l'impression d'appuyer une résolution autorisant ouvertement les bombardements.

L'OTAN fait bien plus que contourner les règles. Il y a aussi de la complicité, parfois cachée, comme c'est le cas avec les Chinois. La Chine ne s'opposait pas aux bombardements en Bosnie. C'est en Europe, c'est notre patelin. Compte tenu de leur position politique, les Chinois ne pouvaient publiquement donner l'impression d'autoriser une intervention dans les affaires internes d'un pays souverain. Lorsque cette question est soulevée, on leur remet souvent le Tibet sur le nez. La Chine s'est abstenue et n'a pas fait obstacle à l'adoption de la résolution, et la résolution était rédigée de façon à permettre à la Chine de s'abstenir et de ne pas faire obstacle à la résolution. De telles situations sont nombreuses, quoique, dans le cas du Kosovo, en toute franchise, nous sommes allés beaucoup plus loin. Nous avons joué un jeu très dangereux

**Senator Stollery:** I will not pursue it. I am reminded of 1962 and Cuba, where there was a creative interpretation of Security Council resolutions. Given the two contradictions that you brought up during your very interesting presentation, I think this third point is very troubling.

**Senator Roche:** Throughout the course of the Kosovo War, Russia and China and a few small states have said that, in the face of an aggressive NATO, nuclear weapons capability of the those two countries is all the more necessary now. These may be ill-considered statements. Nonetheless, there is a general view among nuclear experts that nuclear disarmament has been set back through the Kosovo War. Meanwhile NATO has said that it will review its nuclear weapons policies. What is your view of what NATO should now do concerning its nuclear weapons policies?

**Mr. Dyer:** The greatest setback to the reconsideration of NATO's nuclear weapons policies inflicted by Kosovo was that the issue of no-first-use did not get an adequate airing at the abbreviated NATO summit celebrating the fiftieth anniversary in Washington last April. No-first-use seems to me, in the NATO context, the most eminently logical and necessary first step towards a larger policy of nuclear disarmament in a Europe which no longer has any justification for the presence of so many nuclear weapons. There is not that kind of confrontation going on militarily in Europe, nor politically. Why all these weapons?

As a first step at least, adopt the no-first-use principle which the Soviets did adopt in the last days of the Soviet Union and, at least in the declaratory manner, the Russians have now stepped away from it again. I do not for a moment believe that any sane Russian commander or political leader would attempt the first use of nuclear weapons, given the gross disparity now between NATO's forces and those of Russia, if indeed at any time in the past such a commander would have done so.

It is important that we have the principle out front. No-first-use is such a common sense principle, and one which has at no time ever been to NATO's disadvantage, though we pretended it was at a time when we pretended we were inferior in ground troops.

As to the impact on other countries of the nuclear weapons policies of the Kosovo intervention. I think it will be quite limited, indeed so small as being virtually impossible to measure. Countries often make these kinds of declarations just to show that they are very cross or to create the public impression that something terrible has happened when you do not approve of what has happened. The Chinese and the Russians of course are both nuclear weapons powers and have been for a very long time and have shown no signs of disposing of their nuclear weapons. I fail to see what damage has been done by Kosovo there.

en ce qui concerne le Kosovo, pour ne pas dire que nous avons carrément fait fi de la loi.

**Le sénateur Stollery:** Je n'irai pas plus loin sur cette question. Cela me fait penser à la situation de Cuba, en 1962, où l'on a interprété librement des résolutions du Conseil de sécurité. Compte tenu des deux contradictions que vous avez soulevées au cours de votre exposé très intéressant, je crois que ce troisième point est très troublant.

**Le sénateur Roche:** Tout au long de la guerre au Kosovo, la Russie, la Chine et quelques petits États ont fait valoir que, compte tenu de l'agressivité de l'OTAN, il est d'autant plus nécessaire pour ces deux pays de se doter d'une capacité nucléaire. Même si ces déclarations sont peut-être présomptueuses, les experts de la question du désarmement nucléaire s'entendent généralement pour dire que le conflit au Kosovo a occasionné un recul en ce qui concerne le désarmement nucléaire. En même temps, l'OTAN a annoncé qu'elle examinerait ses politiques relatives aux armes nucléaires. D'après vous, que devrait faire l'OTAN en ce qui concerne ses politiques touchant les armes nucléaires?

**M. Dyer:** Le fait que la question du non-emploi en premier n'ait pas été convenablement présentée à l'occasion du sommet abrégé de l'OTAN qui marquait le cinquantième anniversaire, tenu à Washington en avril dernier, constitue le plus gros recul en ce qui a trait au réexamen des politiques de l'OTAN relatives aux armes nucléaires. À mon avis, dans le contexte de l'OTAN, le non-emploi en premier est l'étape la plus éminemment logique et nécessaire vers une politique plus étendue relativement au désarmement nucléaire d'une Europe où la présence d'un si grand nombre d'armes nucléaires n'est plus justifiée. Il n'y a aucune confrontation militaire ou politique en Europe. Alors, pourquoi toutes ces armes?

Il faut, au moins en guise de première étape, adopter le principe du non-emploi en premier, que les Soviétiques ont adopté au cours des derniers jours de l'Union soviétique et que les Russes, au moins officiellement, ont ensuite refusé d'appuyer. Je ne crois pas un instant qu'un commandant ou un chef politique russe sain d'esprit tenterait une attaque nucléaire, compte tenu de l'écart énorme entre les forces actuelles de l'OTAN et celles de la Russie, ni même qu'on aurait tenté une telle manoeuvre dans le passé.

Il est important que ce principe soit à l'avant-plan. C'est un principe qui va de soi et qui n'a jamais désavantagé l'OTAN, même s'il fut une époque où nous prétendions le contraire, laissant croire que nos forces terrestres étaient inférieures.

Quant à l'impact de l'intervention au Kosovo sur les politiques d'autres pays relatives aux armes nucléaires, je crois qu'il sera plutôt limité, à un point tel qu'il sera pratiquement impossible à mesurer. Il arrive souvent que des pays lancent de telles déclarations uniquement pour montrer qu'ils sont très contrariés ou pour créer auprès du public l'impression qu'il s'est produit quelque chose de terrible, lorsqu'ils désapprouvent une intervention. Bien sûr, les Chinois et les Russes sont des puissances nucléaires depuis très longtemps, et ils n'ont jamais signifié leur intention de se débarrasser de leurs armes nucléaires. Je ne vois pas en quoi le conflit au Kosovo aurait pu aggraver cette situation.



I simply do not believe that, because of what happened in Kosovo, smaller states would suddenly say that they need to get nuclear weapons.

After all, what has happened in Kosovo is not out of the ordinary in terms of a large state using military force against a small state, or an alliance using military force against a small state. The motives, the political context, and the implications are very different, but in terms of big states whacking small states sharply, this does happen and has already happened repeatedly.

Countries that really believe they need nuclear weapons will go and get them, for example, Pakistan. They are very likely to know already if they need them or not. This will not change much.

**Senator Prud'homme:** I have been waiting for six years, and I am not yet a member of the committee. We sometimes have great difficulty putting our house in order, and that has made me very bitter.

Dr. Dyer, I am an avid reader of your articles. I have also had the privilege of hearing you make presentations before. You always provoke a response from your audience. Today, however, I think you may be holding back a little.

Is the public's attention always focussed on the latest CNN commentary or news item? Is that what gets our attention?

Since early on in my political career I have been involved — some say sadly — in the Middle East question. I pay for that decision, but I do not mind. We have forgotten about the two million people who have been rotting in refugee camps for 52 years. Nobody cares. As soon as you talk about Middle East here in Washington or anywhere else, people start talking about the World Series, religion, or sex, but nobody dares touch on the subject of the Middle East. I find that difficult to understand.

Are we not now in danger of entering into this same pattern? The refugees from Kosovo may find themselves in a hell of a lot of trouble trying to move back to Kosovo. I do not think the terrorist organizations will be all smiles to them. Those terrorist organizations will not disappear overnight. They are becoming known as the "whipping boys of the Americans," and those are "whipping words." Will they profit from this? If that were to be the case, of course the Serbs would react in one way or another.

My colleague who was in Algeria knows what I am talking about.

**Mr. Dyer:** I am sorry I have been insufficiently provocative. You are not paying me enough. You are not paying me at all.

Do I understand your question to be about the KLA's role subsequent to the ceasefire?

**Senator Prud'homme:** It is very important to move them inside the tent, so to speak. We have been using them militarily, over the last month in particular, basically to draw the Serbs out of their hides and bases so we can bomb them. There is no question about that. They attack, the Serbs come out, we hit the Serbs.

Je ne crois tout simplement pas que la situation au Kosovo inciterait des États plus petits à soudainement déclarer qu'ils veulent acquérir des armes nucléaires.

Après tout, l'intervention au Kosovo ne sort pas de l'ordinaire, en ce qui a trait au recours d'un État à la force militaire contre un État plus petit, ou au recours, par une alliance, à la force militaire contre un État plus petit. Les motifs, le contexte politique et la portée sont très différents, mais ce n'est pas la première fois que les plus gros frappent sur les plus petits.

Les pays qui croient vraiment avoir besoin d'armes nucléaires, par exemple, le Pakistan, le feront. Ils savent probablement déjà s'ils en ont besoin ou pas. Cela ne changera pas beaucoup.

**Le sénateur Prud'homme:** J'attends depuis six ans, et je ne suis toujours pas membre du comité. Nous éprouvons parfois de grandes difficultés à mettre de l'ordre dans notre organisation, et cela m'a rendu amer.

M. Dyer, je ne manque pas une occasion de lire vos articles. J'ai aussi eu le privilège de vous entendre présenter des exposés. Vous provoquez toujours une réaction chez vos auditeurs. Aujourd'hui, cependant, je crois que vous vous reprenez un peu.

L'attention du public s'attache-t-elle au tout dernier commentaire ou reportage de CNN? Est-ce cela qui retient notre attention?

Depuis le début de ma carrière, je me consacre — certains diront malheureusement — à la question du Moyen-Orient. J'en paie les conséquences, mais je ne m'en plains pas. Nous avons oublié les deux millions de personnes qui pourrissent dans les camps de réfugiés depuis 52 ans. Tout le monde s'en fout. Lorsqu'on aborde la question du Moyen-Orient, que ce soit ici à Washington ou ailleurs, les autres commencent à parler des séries mondiales, de la religion ou de sexualité, mais personne n'ose aborder le sujet du Moyen-Orient. J'ai de la difficulté à comprendre cela.

Ne risquons-nous pas de faire la même chose ici? Il est possible que les réfugiés kosovars éprouvent beaucoup de difficultés à retourner au Kosovo. Je ne crois pas que les organisations terroristes vont les accueillir à bras ouverts. D'ailleurs, ces organisations ne disparaîtront pas du jour au lendemain. Elles en viennent à être considérées comme les «boucs émissaires des Américains», et ce n'est pas peu dire. Vont-elles en tirer avantage? Dans l'affirmative, bien sûr, les Serbes réagiraient d'une façon ou d'une autre.

Mon collègue qui était en Algérie en sait quelque chose.

**M. Dyer:** Je m'excuse de n'avoir pas été assez provocant. Vous ne me payez pas assez. Vous ne me payez pas du tout.

Dois-je comprendre que votre question porte sur le rôle de l'UCK après le cessez-le-feu?

**Le sénateur Prud'homme:** Il est très important de les faire participer au processus décisionnel. Nous les avons utilisés à des fins militaires, en particulier au cours du dernier mois, essentiellement pour faire sortir les Serbes de leurs cachettes et de leurs bases, afin que nous puissions les bombarder. Il n'y a pas de

There has been a good deal of coordination with the use of satellite communications and so on. All of it is unacknowledged because we are not supposed to be fighting this war for the KLA, we are supposed to be neutral as between them and the Serbs in so far as the dispute over the sovereignty of Kosovo is concerned. Besides there is no war.

**Mr. Dyer:** Assuming that there is a settlement this week which causes the Serbs to withdraw from Kosovo and allows us to go in, getting the KLA out of the hills, keeping them away from Serbs who wish to remain in Kosovo, and taking away their heavy weapons is a very high priority. The possibility otherwise is that they will become a political force in Kosovo which will prevent any genuine democratic expression, and which may well provoke further violence with Serbia through its mistreatment of the Serbian population that remains behind.

Essentially, in the deal we have committed ourselves, not to their disarmament which was what was in the Rambouillet deal, but to their demilitarization. It is an interesting verbal difference. I interpret "demilitarization" to mean we will bring the Kosovo Liberation Army down out of the hills and make them the police force, or at least those who do not go home to their families. They have grown 10 fold in the last 10 months. Many are young men who fled across the border. They were either press ganged or they volunteered to go into the hills. They are not professional guerrillas. "Cannon fodder" is probably a better name for them. Many will go home.

Certainly a core of people must be accommodated in the system, but preferably not under the self-nominated, political leadership of Kosovo-Albanians. The situation we see emerging is that we will bring these people in; send many of them home; have the heavy weapons belonging to the remainder locked up, and they have acquired a lot — not directly from us but certain Middle Eastern countries have been shipping them in — and then give the rest police arm bands. How many options do we have here? I would hope we do this in shared patrols with our people on the same patrol as them.

That is the logical solution, and what I would do if I were the commander there. The words I see in the deal suggest to me that they have their heads around this one. It is the best we can do. It may or may not work. It certainly will not work in every village in the first week.

**Senator Prud'homme:** If these police are Kosovar, I hope they will be escorted by American counterparts. With a little bit of imagination, if I were a Serb, I would shoot the first person who I believed was not a Kosovar in order to deepen the rift.

**Mr. Dyer:** You are assuming a stay-behind Serb resistance. If there is such a thing, we will have that kind of trouble. There has been no Serb stay behind in any of the previous Balkan wars. Let

doute là-dessus. Ils attaquent, les Serbes sortent, nous frappons les Serbes.

L'utilisation des communications par satellite a permis une grande coordination. Cette coordination est officieuse, car nous ne sommes pas supposés nous ranger du côté de l'UCK: nous sommes supposés être neutres en ce qui concerne le conflit relatif à la souveraineté du Kosovo. D'ailleurs, il n'y a pas de guerre.

**M. Dyer:** S'il y a, cette semaine, un règlement dans le cadre duquel les Serbes se retirent du Kosovo et nous y entrons il faudra, d'abord et avant tout, veiller à ce que les membres de l'UCK, redescendus des collines, se tiennent loin des Serbes qui souhaitent rester au Kosovo, et à leur enlever leur artillerie lourde. Sinon, il est possible que l'UCK devienne une force politique au Kosovo et qu'elle empêche l'établissement d'un milieu véritablement démocratique et provoque d'autres conflits avec la Serbie en maltraitant les Serbes du Kosovo.

Essentiellement, nous nous sommes engagés non pas à les désarmer, ce qui était prévu dans les accords de Rambouillet, mais bien à les démilitariser. C'est une nuance de vocabulaire intéressante. Selon mon interprétation du terme «démilitarisation», on fera sortir les membres de l'armée de libération du Kosovo des collines pour en faire des policiers, du moins ceux qui ne retournent pas dans leur famille. Le mouvement s'est décuplé au cours des dix derniers mois. Nombre d'entre eux sont des jeunes hommes qui s'étaient réfugiés à l'étranger. Certains ont été embauchés de force, alors que d'autres s'étaient portés volontaires pour aller dans les collines. Il ne s'agissait pas de guérilleros professionnels. Il serait probablement plus approprié de les qualifier de «chair à canon». Nombre d'entre eux retourneront chez eux.

Il est certain qu'on doit aider un noyau de personnes dans le système, mais il serait préférable de veiller à ce que les Albanais kosovars ne s'approprient pas tout le pouvoir politique. Voici la situation telle qu'elle semble se développer: nous ramènerons ces gens au Kosovo; nous renverrons nombre d'entre eux chez eux; nous saisisons les armes lourdes des autres, et ils en ont acquis beaucoup — non pas directement de nous, mais bien de certains pays du Moyen-Orient — et nous donnerons des brassards de policier aux autres. Quelles sont nos options dans une telle situation? J'espère que nous établirons des patrouilles partagées, auxquelles nous participerons.

C'est la solution logique, et c'est ce que je ferais si j'étais commandant là-bas. La formulation des accords me donne à penser qu'on y a bien réfléchi. C'est le mieux qu'on puisse faire. Cela peut fonctionner, ou pas. Il est certain que cela ne fonctionnera pas dans tous les villages dès la première semaine.

**Le sénateur Prud'homme:** Si ces policiers sont kosovars, j'espère qu'ils seront accompagnés d'homologues américains. Avec un peu d'imagination, si j'étais Serbe, je pourrais, pour creuser le fossé davantage, tirer sur la première personne que je crois ne pas être un Kosovar.

**M. Dyer:** Vous supposez que les Serbes qui restent opposeront une résistance. Si un tel phénomène a lieu, nous éprouverons ce type de problème. Au cours des autres conflits dans les Balkans,



us start with Krajina and Eastern Slovenia, the two areas which were ethnically cleansed by the Serbs of Croats at the beginning of the 1991-92 war. When Krajina finally fell to the Croat army in 1995, not a single Serb stayed behind. There was no guerrilla activity.

The same is true of the areas in Bosnia that were retaken by the Bosnian government army and the Bosnian-Croatian forces later that year. There were no stay behinds. When Eastern Slovenia was finally, by UN mediation, evacuated, all the Serbs left, there were no stay behinds. That has been the pattern.

We have this image of the Serbs in their second war role as the world's finest guerrillas or at least the world's most highly promoted guerrillas. That was two generations ago. These guys have medallions around their necks. They are not the same folks. I am not saying that they cannot fight, but they are not sturdy peasant stock, guerrilla fighters by nature, and they have not stayed behind anywhere else. There has been no guerrilla activity in any territory lost to the Serbs throughout the whole period of the Balkan wars. I am not expecting it in Kosovo.

**Senator Robertson:** This question is almost supplementary to that asked by Senator Andreychuk. In looking to the future and at what is occurring now in NATO and at the United Nations, will Canada's foreign policy be more affected by NATO direction or by United Nations direction?

**Mr. Dyer:** The United Nations is heading into a period of very rapid change. We have to some extent a choice as to where we put our bucks, our man hours and woman hours, our time, and our effort, and all of that is limited. Whatever we do we will annoy somebody, but we also have a choice of who to annoy.

The action over the next two to five years will not be in the restructuring of NATO. It will be in the restructuring of the UN, quite possibly in the sense that the Security Council is well overdue for and scheduled for a debate about the whole question of who has the veto and how may it be used, the residue of 1945. Certainly there will be a change in the way that things are done internationally, particularly with regard to this whole business of reconciling human rights concerns with traditional concerns about sovereignty. There will also be major changes in international law flowing out of the findings of bodies such as the international criminal court.

I predict the Americans will eventually be along on that. They will bring up the rear just as they did on law and many other matters. There is a pattern whereby, 10 years later, they sign on. So there will be a period of fairly feverish activity in terms of creating, not necessarily a body of codified law, but new precedents, and then working out the implications and complications of those precedents.

Certainly, I would be putting our effort there, and that is probably where it will be put. There is not much of another game in town. NATO may, probably will, expand to take in those

aucun Serbe n'est déjà resté derrière. Il suffit de penser à Krajina et à la Slovénie de l'Est, deux régions qui ont fait l'objet d'un nettoyage ethnique par les Serbes de Croatie au début de la guerre de 1991-1992. Lorsque Krajina a finalement succombé à l'armée croate en 1995, aucun Serbe n'est resté derrière. Il n'y avait aucune action de guérilla.

Cela s'applique aussi aux régions de la Bosnie qui ont été reprises par l'armée du gouvernement bosniaque et les forces bosniaques-croates, plus tard cette année-là. Personne n'est resté derrière. Quand la Slovénie de l'Est a enfin été évacuée, grâce aux efforts de médiation de l'ONU, tous les Serbes sont partis, personne n'est resté. C'est la tendance qui s'est dessinée.

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, nous percevons les Serbes comme les meilleurs guérilleros du monde, ou du moins comme les mieux connus. Il y a deux générations de cela. Ces hommes ont des médaillons dans le cou. Ce ne sont pas les mêmes gens. Je ne dis pas qu'ils ne savent pas comment se battre, mais il ne s'agit pas de paysans robustes, guérilleros de nature, et ils ne sont jamais restés derrière après les conflits. Il n'y a eu aucune action de guérilla dans les territoires perdus aux mains des Serbes pendant toute la période de conflit dans les Balkans. Je ne m'attends pas à ce que cela se produise au Kosovo.

**Le sénateur Robertson:** Ma question complète presque celle du sénateur Andreychuk. Si on envisage l'avenir et la situation actuelle de l'OTAN et des Nations Unies, la politique étrangère du Canada sera-t-elle davantage influencée par l'orientation de l'OTAN ou par celle des Nations Unies?

**M. Dyer:** Les Nations Unies s'orientent vers une période de changement très rapide. Nous devons, dans une certaine mesure, déterminer où nous mettons notre argent, nos heures-personnes, notre temps et nos efforts, et toutes ces ressources sont limitées. Quoi qu'on fasse, nos efforts irriteront quelqu'un, mais nous pouvons choisir qui irriter.

Au cours des deux à cinq prochaines années, les efforts de restructuration viseront non pas l'OTAN, mais bien l'ONU: il est possible que ces efforts touchent le Conseil de sécurité, à l'égard duquel un débat sur la question du droit de veto et de son utilisation — vestige de 1945 — est prévu et attendu depuis longtemps. Il est certain que l'on changera la façon de faire des choses à l'échelle internationale, particulièrement en ce qui concerne les efforts pour concilier les préoccupations touchant les droits de la personne et les préoccupations traditionnelles sur la souveraineté. De plus, les conclusions d'organismes comme le tribunal criminel international entraîneront de grands changements au chapitre du droit international.

Je prédis que les Américains finiront par embarquer. Ils fermeront la marche, tout comme ils l'ont fait sur la question du droit et d'un grand nombre d'autres questions. Les Américains ont tendance à accepter ces initiatives dix ans plus tard. Il y aura donc une période d'activité plutôt fébrile pour la création non pas de législation nécessairement, mais bien de précédents, et pour l'examen des répercussions et des problèmes liés à ces précédents.

Il est certain que j'orienterais nos efforts en ce sens, et c'est probablement ce qui se produira. Il n'y a pas grand chose d'autre à faire. Il est possible, voire probable, que l'OTAN recrute les

Southern European countries I mentioned at the beginning simply because we promised we would. However, that is not enough to keep a body or keep the mind alive for two or five years. This is not the big game.

Unless the Russians go bad in a big way, I cannot see that NATO is the place where most of the action will be in the next five years. It has broken a lot of new ground with this, some of it perhaps with less consideration than we might have preferred, but the action now moves to the UN. I am referring to the action in terms of how we reconcile what the UN is about to justify respectively with all the other body of UN customary codified law. That is where this must happen.

NATO will not be doing this every year. I do not think it will do it again.

**The Chairman:** We have been given a great deal of information to digest. At this point we should terminate this meeting. I would thank Dr. Dyer for a well-informed and articulate presentation.

The committee continued *in camera*.

pays du sud de l'Europe que j'ai mentionnés au début, tout simplement parce qu'elle a promis de le faire. Cependant, cela ne suffira pas à nous occuper pendant deux ou cinq ans. Ce n'est pas la priorité.

À moins que les Russes ne tournent très mal, je ne vois pas pourquoi l'OTAN serait le centre de l'action au cours des cinq prochaines années. L'OTAN a pénétré dans un domaine inexploré avec cette intervention, peut-être pas avec toute la considération que nous aurions attendue, mais c'est maintenant à l'ONU d'agir. Je me demande comment on peut concilier ce que l'ONU s'apprête à justifier avec les autres dispositions du droit coutumier de l'ONU. C'est là que cela doit se produire.

L'OTAN ne fera pas cela chaque année. Je ne crois pas qu'elle le fera encore.

**Le président:** On nous a fourni un volume important d'information à examiner. Au point où nous en sommes, nous devrions mettre fin à la rencontre. Je tiens à remercier M. Dyer de nous avoir présenté un exposé éloquent et bien informé.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

*As an individual:*

Dr. Gwynne Dyer.

*À titre personnel:*

M. Gwynne Dyer.





First Session  
Thirty-sixth Parliament, 1997-99

Première session de la  
trente-sixième législature, 1997-1999

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Standing Senate Committee on*

*Comité sénatorial permanent des*

**Foreign Affairs**

**Affaires étrangères**

*Chairman:*  
The Honourable JOHN B. STEWART

---

*Président:*  
L'honorable JOHN B. STEWART

---

**INDEX**

**INDEX**

OF PROCEEDINGS

DES DÉLIBÉRATIONS

*(Issues Nos. 1 to 42 inclusive)*

*(Fascicules nos 1 à 42 inclusivement)*



Prepared by  
Information and Documentation Branch,  
**LIBRARY OF PARLIAMENT**

Compilé par  
Direction de l'information et de la documentation,  
**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**



## SENATE OF CANADA

Foreign Affairs,  
Standing Senate Committee  
1st Session, 36th Parliament, 1997-99

### INDEX

(Issues 1-42 inclusive)

*Note: Issue number followed by 'R' refers to the report contained within that issue number.*

### COMMITTEE

#### Foreign Affairs, Standing Senate Committee

##### Motions and agreements

- Bill C-22, 4:4,23-4
- Bill C-35, 31:4; 32:3,9,11
- Bill C-52, 26:22-3,25-7
- Bill S-16, 20:4,22
- Bill S-22, 29:4; 32:4-5,28-31,33
- Budget, expenditures, 21:3,30-1
- Examination of Canada's policy and interests in Russia, Ukraine and the Caspian Sea area, 29:4
- Future business, 28:4
- International Monetary Fund, and other international financial trade developments, examination, 29:5
- Joint meeting on nuclear disarmament, 29:4
- Lawyers' Alliance for World Security, Committee for National Security, letter, November 2, 1999, 26:25
- NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 33:4
- Organization meeting, 1:8-13
- Travel, proposed, 31:5

##### Orders of reference

- Asia-Pacific region, 2:3
- Bill C-22, 4:3
- Bill C-35, 31:3
- Bill C-52, 26:3
- Bill S-16, 20:3
- Bill S-22, 28:3
- Council of the Nation of Algeria, Delegation, 26:3
- European Monetary Union, 5:3
- NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 33:3
- Nuclear Disarmament, 30:3
- United Nations High Commissioner on Human Rights International Trade, 27:3

##### Question of privilege and point of order

- Nuclear disarmament (Svend Robinson, M.P.), 29:18

##### Reports to Senate

- Bill C-22, without amendment, 4:6,24
- Bill C-35, without amendment, 32:7,11
- Bill C-52, with amendment, 26:6,27
- Bill S-16, without amendment, but with observations, 20:5,22-3
- Bill S-22, with amendments, 32:7-8,31
- Budget 1997-98, Asia-Pacific Region, 8:4-6
- Budget 1997-98, European Monetary Union, 8:7-9
- Budget 1999-2000, European Monetary Union, 36:12-5
- Budget 1999-2000, NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 33:5-8
- Committee expenses, Second Session, Thirty-fifth Parliament, 1:6-7

## SÉNAT DU CANADA

Affaires étrangères,  
Comité sénatorial permanent  
1<sup>re</sup> session 36<sup>e</sup> législature, 1997-1999

### INDEX

(Fascicules 1-42 inclusivement)

*Note: Le numéro de fascicule suivi d'un 'R' réfère au rapport contenu dans ce fascicule.*

### COMITÉ

#### Affaires étrangères, Comité sénatorial permanent

##### Motions et conventions

- Budget, dépenses, 21:3,30-1
- Examen de la politique et des intérêts du Canada en Russie, en Ukraine et dans la région de la mer Caspienne, 29:4
- Fonds monétaire international, réformes, et d'autres réalités nouvelles dans les domaines financier et commercial sur la scène internationale, examen, 29:5
- Lawyers' Alliance for World Security, Comité pour la sécurité nationale, lettre, 2 novembre 1999, 26:25
- OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 33:4
- Projet de loi C-22, 4:4,23-4
- Projet de loi C-35, 31:4; 32:3,9,11
- Projet de loi C-52, 26:22-3,25-7
- Projet de loi S-16, 20:4,22
- Projet de loi S-22; 29:4; 32:4-5,28-31,33
- Réunion conjointe sur la question du désarmement nucléaire, 29:4
- Réunion d'organisation, 1:8-13
- Travaux futurs, 28:4
- Voyage proposé, 31:5

##### Ordres de renvoi

- Commission des Nations Unies pour les droits de la personne, 27:3
- Conseil de la Nation d'Algérie, délégation, 26:3
- Désarmement nucléaire, question, 29:3
- OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 33:3
- Projet de loi C-22, 4:3
- Projet de loi C-35, 31:3
- Projet de loi C-52, 26:3
- Projet de loi S-16, 20:3
- Projet de loi S-22, 28:3
- Région Asie-Pacifique, 2:3
- Union monétaire européenne, 5:3

##### Question de privilège et appel au Règlement, désarmement nucléaire, question (Svend Robinson, député), 29:18

##### Rapports au Sénat

- Budget, 1997-1998, Région Asie-Pacifique, 8:4-6
- Budget, 1997-1998, Union monétaire européenne, 8:7-9
- Budget, 1999-2000, OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 36:5,9-11
- Budget, 1999-2000, Union monétaire européenne, 36:12,16-8
- Dépenses du Comité, deuxième session de la trente-cinquième législature, 1:6-7
- Projet de loi C-22, sans amendement, 4:6,24
- Projet de loi C-35, sans amendement, 32:7,11
- Projet de loi C-52, avec amendement, 26:6,27
- Projet de loi S-16, sans amendement, mais avec des observations, 20:5,22-3
- Projet de loi S-22, avec amendements, 32:7-8,31

## PARLIAMENTARIANS

## MEMBERS OF PARLIAMENT

**Assadourian, Sarkis**

Nuclear disarmament, 29:25

United Nations Commission on Human Rights, 27:14

**Augustine, Jean**

Nuclear disarmament, 29:30

**Bachand, André**

Nuclear disarmament, 29:31

**Cannis, John**

United Nations Commission on Human Rights, 27:9

**Graham, Bill**, Joint Chairman of the Committee (Issues 27 and 29)

Nuclear disarmament, 29:7-9,17

United Nations Commission on Human Rights, 27:14

**Mills, Bob**

Nuclear disarmament, 29:17-9

**Robinson, Svend**

Nuclear disarmament, 29:18,28-9

**Sauvageau, Benoît**

Nuclear disarmament, 29:23-4

**Turp, Daniel**

United Nations Commission on Human Rights, 27:6

## SENATORS

**Andreychuk, Hon. Raynell**

Asia-Pacific region, 2:12-3,14-6,22; 3:24; 7:21-2; 11:27-9; 13:28-30,33; 14:26-8; 15:19-20; 17:24,34; 21:7-8,24,28-9

Bill C-22, 4:16-9

Bill C-35, 31:6,10

Bill C-52, 26:9,11-2,22

Bill S-16, 20:10-1,20-2

Bill S-22, 28:21-5,37-8,40; 30:20-2

Committee, procedure, 21:30

European Monetary Union, 5:13-6; 9:25-6,30; 16:22,31; 18:23; 19:11-3,23-6; 34:21-2

NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 33:16-7; 36:26-30; 37:24-6; 39:16-8,16-8,34-5; 40:32; 41:17-21,38

Nuclear disarmament, 29:26-8

United Nations Commission on Human Rights, 27:7-8

**Bacon, Hon. Lise**

Bill C-22, 4:21

**Bolduc, Hon. Roch**

Asia-Pacific region, 2:13,20-1,25,27; 3:18-21,25; 6:8,9,11,14; 7:17-8; 8:29-31,37; 11:23-4; 13:24-5; 14:19-20,26; 15:19,22; 21:9-10; 22:11-2

Bill C-35, 31:16,19-20

Bill C-52, 26:18,24

Bill S-16, 20:14,16,19,21-2

Bill S-22, 28:19,23; 30:16

Council of the Nation of Algeria, 23:7-8

European Monetary Union, 16:13; 18:17,22; 19:13-4; 22:12-3,19; 34:16-8; 38:42-6,78-81,85

NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 35:15,27; 36:19-21; 37:30,38,57-8; 38:27,71; 39:14,32; 40:16-7; 41:21-2,34-5,47,50

## PARLEMENTAIRES

## DÉPUTÉS

**Assadourian, Sarkis**

Commission des droits de l'homme des Nations Unies, 27:14

Désarmement nucléaire, 29:25

**Augustine, Jean**

Désarmement nucléaire, 29:30

**Bachand, André**

Désarmement nucléaire, 29:31

**Cannis, John**

Commission des droits de l'homme des Nations Unies, 27:9-10

**Graham, Bill**, Coprésident du Comité (fascicules 27 et 29)

Commission des droits de l'homme des Nations Unies, 27:14

Désarmement nucléaire, 29:7-9,17

**Mills, Bob**

Désarmement nucléaire, 29:17-9

**Robinson, Svend**

Désarmement nucléaire, 29:18,28-9

**Sauvageau, Benoît**

Désarmement nucléaire, 29:23-4

**Turp, Daniel**

Commission des droits de l'homme des Nations Unies, 27:6

## SÉNATEURS

**Andreychuk, honorable Raynell**

Asie-Pacifique, région, 2:12-3,14-6,22; 3:24; 7:21-2; 11:27-9; 13:28-30,33; 14:26-8; 15:19-20; 17:24,34; 21:7-8,24,28-9

Comité, procédure, 21:30

Commission des droits de l'homme des Nations Unies, 27:7-8

Désarmement nucléaire, 29:26-8

OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 33:16-7; 36:26-30; 37:24-6; 39:16-8,34-5; 40:32; 41:17-21,38

Projet de loi C-22, 4:16-9

Projet de loi C-35, 31:6,10

Projet de loi C-52, 26:9,11-2,22

Projet de loi S-16, 20:10-1,20-2

Projet de loi S-22, 28:21-5,37-8,40; 30:20-1

Union monétaire européenne, 5:13-6; 9:25-6,30; 16:22,31; 18:23; 19:11-3,23-6; 34:21-2

**Bacon, honorable Lise**

Projet de loi C-22, 4:21

**Bolduc, honorable Roch**

Asie-Pacifique, région, 2:13,20-1,25,27; 3:18-21,25; 6:8-9,11,14; 7:17-8; 8:29-31,37; 11:23-4; 13:24-5; 14:19-21,26; 15:19,22; 21:9-10; 22:11-2

Conseil de la Nation d'Algérie, 23:7-8

OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 35:15,27; 36:19-21; 37:30,38,57-8; 38:27,71; 39:14,32; 40:16-7; 41:21-2,34-5,47,50

Projet de loi C-35, 31:16,19-20

Projet de loi C-52, 26:18,24

Projet de loi S-16, 20:14,16,19,21-2

Projet de loi S-22, 28:19,23; 30:16

Union monétaire européenne, 16:13; 18:17,22; 19:13-4; 22:11-3,19; 34:16-8; 38:42-6,78-81,85



**Carney, Hon. Pat**

Asia-Pacific region, 8:26-30,34-5; 12:21-5; 15:11-4,20-1; 17:27-9  
 Bill S-22, 28:16-8; 32:12-3,17-20  
 European Monetary Union, 9:21-3,25,29-30; 16:13,22; 24:11-2;  
 38:49-50,81-2

**Chalifoux, Hon. Thelma**

Asia-Pacific region, 13:26-7

**Corbin, Hon. Eymard G., Acting Chairman of the Committee (Issue 12)**

Asia-Pacific region, 7:22-4,28; 21:23-4

Bill C-22, 4:19-20,23

Bill C-35, 31:12-3,19

Bill C-52, 26:12,23-6

Bill S-22, 30:16; 32:26-8

Committee, procedure, 21:30; 32:32

Council of the Nation of Algeria, 23:8-9

European Monetary Union, 9:12; 38:49-50,81-2

NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 38:23

**De Bané, Hon. Pierre**

Asia-Pacific region, 7:28-9; 8:40; 11:20,29-30; 12:25-6; 21:25-8

Bill C-52, 26:16-8

Bill S-16, 20:11-4,20-1

Bill S-22, 28:12-5; 30:22-4; 32:13,21,25-6,28-30

Committee, procedure, 32:32

European Monetary Union, 9:13-5; 16:12-3,30; 19:16; 22:13-5

NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 37:34-5,56

**Di Nino, Hon. Consiglio**

Asia-Pacific region, 6:9-10; 7:25-8; 8:31-5; 11:23-5; 12:31-5; 14:21-3

Bill C-35, 32:9-10

Bill S-16, 20:8-10,18-9,22-3

Bill S-22, 28:23,33-6; 30:11-4,17,20; 32:20-3

Committee, procedure, 32:32-3

European Monetary Union, 5:19-21; 9:15-6,30; 16:26-7,29; 18:6,9,

20-1; 22:15-6; 34:22

NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 35:19-20; 37:32-3;

39:11-2,36-7; 40:25-6; 41:36-7,49-50

**Forrestall, Hon. J. Michael**

NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 35:16-8; 36:37,43-7;

37:17-9; 38:24-6; 39:20-1,38-9; 40:17-9; 41:23-4

**Grafstein, Hon. Jerahmiel S.**

Asia-Pacific Region, 6:12-4; 7:14-5,17; 8:27,33-7; 12:27-30; 15:16-8;

17:30,32,35; 21:10-1,19-20

Bill C-22, 4:11-2,22-3

Bill C-35, 31:6,9-12,20-5

Bill C-52, 26:12-4,24-6

Bill S-16, 20:14-9,21-2

Bill S-22, 28:19-21,38-9; 30:9-11,14,16-7; 32:23-6,30

Committee, procedure, 32:31-2

Council of the Nation of Algeria, 23:13

European Monetary Union, 9:5-6,19-21,27-8; 16:13-4,25,27-9,31;

18:5-6,18-9; 19:10-1,15,24-6; 38:47-8

NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 33:18-9; 36:25,36-40;

37:14-7,36-9,59-61; 38:28-31,68-70; 39:13,29-32,37-9; 40:19-23;

41:24-7,37,50-2

Nuclear disarmament, 29:21-2

**Carney, honorable Pat**

Asie-Pacifique, région, 8:26-30,34-5; 12:21-5; 15:11-4,20-1; 17:27-9

Projet de loi S-22, 28:16-8; 32:12-3,17-20

Union monétaire européenne, 9:21-3,25,29-30; 16:13,22; 24:11-2;

38:49-50,81-2

**Chalifoux, honorable Thelma**

Asie-Pacifique, région, 13:26-7

**Corbin, honorable Eymard G., président suppléant du Comité (fascicule 12)**

Asie-Pacifique, région, 7:22-4,28; 21:23-4

Comité, procédure, 21:30; 32:32

Conseil de la Nation d'Algérie, 23:8-9

OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 38:23

Projet de loi C-22, 4:19-20,23

Projet de loi C-35, 31:12-3,19

Projet de loi C-52, 26:12,23-6

Projet de loi S-22, 30:16; 32:26-8

Union monétaire européenne, 9:12; 38:49-50,81-2

**De Bané, honorable Pierre**

Asie-Pacifique, région, 7:28-9; 8:40; 11:20,29-30; 12:25-7; 21:25-8

Comité, procédure, 32:32

OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 37:34-5,56

Projet de loi C-52, 26:16-8

Projet de loi S-16, 20:11-4,20-1

Projet de loi S-22, 28:12-5; 30:22-4; 32:13,21,25-6,28-30

Union monétaire européenne, 9:13-5; 16:12-3,30; 19:16; 22:13-5

**Di Nino, honorable Consiglio**

Asie-Pacifique, région, 6:9-10; 7:25-8; 8:31-4; 11:23-5; 12:31-5;

14:21-3

Comité, procédure, 32:32-3

OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 35:19-20;

37:32-3; 39:11-2,36-7; 40:25-7; 41:36-7,49-50

Projet de loi C-35, 32:9-10

Projet de loi S-16, 20:8-10,18-9,22-3

Projet de loi S-22, 28:23,33-6; 30:11-4,17,21-2; 32:20-3

Union monétaire européenne, 5:19-21; 9:15-6,30; 16:26-7,29-30;

18:6,9,20-1; 22:15-6; 34:22

**Forrestall, honorable J. Michael**

OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 35:16-8;

36:37,43-7; 37:17-9; 38:24-6; 39:20-1,38-9; 40:17-9; 41:23-4

**Grafstein, honorable Jerahmiel S.**

Asie-Pacifique, région, 6:12-4; 7:14-5,17; 8:27,35-7; 12:27-30;

15:16-8; 17:30,32,35; 21:10-1,19-20

Comité, procédure, 32:31-2

Conseil de la Nation d'Algérie, 23:13

Désarmement nucléaire, 29:21-2

OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 33:18-9;

36:25,36-40; 37:14-7,36-9,59-61; 38:28-31,68-70; 39:13,29-32,37-9;

40:19-23; 41:24-7,37,50-2

Projet de loi C-22, 4:11-2,22-3

Projet de loi C-35, 31:6,9-12,20-5

Projet de loi C-52, 26:12-4,24-6

Projet de loi S-16, 20:14-9,21-2

Projet de loi S-22, 28:19-21,38-9; 30:9-11,14,16-7; 32:23-6,30

Union monétaire européenne, 9:5-6,19-21,27; 16:13-4,25,27-9,31-2;

18:5-6,18-9; 19:10-1,15,24-6

**Hays, Hon. Daniel**

Asia-Pacific region, 14:29

**Johnstone, Hon. Archibald**

Asia-Pacific region, 13:31-2; 14:31

**Joyal, Hon. Serge**

Council of the Nation of Algeria, 23:6-7

**Hays, honorable Daniel**

Asie-Pacifique, région, 14:29

**Johnstone, honorable Archibald**

Asie-Pacifique, région, 13:31-2; 14:31

**Joyal, honorable Serge**

Conseil de la Nation d'Algérie, 23:6-7

**Kenny, Hon. Colin**

NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 36:31-2,41-3; 37:50-3

**Kinsella, Hon. Noel A.**

United Nations Commission on Human Rights, 27:12

**Losier-Cool, Hon. Rose-Marie**

Asia-Pacific region, 21:11-2

Bill S-22, 30:17-9

European Monetary Union, 38:51-2

NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 36:31; 38:27; 40:27,29; 41:28,47-8

**Lynch-Staunton, Hon. John**

Bill C-22, 4:13-6,21

NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 33:17-8; 35:14-6,26; 36:32-6,45; 37:53-4; 38:31-3

**Mahovlich, Hon. Frank W.**

NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 35:26; 37:28-9

**Meighen, Hon. Michael Arthur**

NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 33:21; 35:19; 37:21-2

**Milne, Hon. Lorna**

Asia-Pacific region, 14:25

NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 37:30-2

**Prud'homme, Hon. Marcel**

Bill S-22, 28:21,26,31,36-7

Council of the Nation of Algeria, 23:11,13

NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 33:19-20; 35:27-8; 36:41; 37:61; 39:23-4,33-4

Nuclear disarmament, 29:30

**Robertson, Hon. Brenda**

NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 36:22; 41:26

**Robichaud, Hon. Fernand**

Bill S-22, 28:25-8,37,39-41

**Roche, Hon. Douglas**

Bill C-52, 26:19-23

NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 33:20; 35:22-4; 36:37-8; 39:21-3; 40:29-31

**Stewart, Hon. John B., Chairman of the Committee**

Asia-Pacific region, 2:8-10,11-2,14,21,26-7; 3:25; 6:7,11; 7:17; 8:25; 11:17-9,22,24; 13:18,26,32-3; 14:23-4,29-30,32; 15:13,22-3; 17:32-3; 21:18-9,29-30

Bill C-22, 4:10-1,20,22,24-5

Bill C-35, 31:8-11,14-9,24-5

Bill C-52, 26:9,11,22-7

Bill S-16, 20:8,13-4,16,19

Bill S-22, 28:12,15-6,23,30,36-9; 30:15-6,19,24-5; 32:20,22

Committee, procedure, 7:27; 29:7; 32:31-2

European Monetary Union, 5:10-2; 9:23-5,30; 16:21-2,26-9,30-1; 18:16,23; 19:9-10,13-4,16; 22:9-10,18-9; 34:10,18; 38:41-2,77-8

NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 33:15; 35:12-3; 36:21-2,25,27; 37:12-3,23,27,34,35,48-50,53; 38:22-6,65,68; 39:9-10,15-6,29-30,32,36-7; 40:13-5,24; 41:15-6,34,43-5

Nuclear disarmament, 29:32-3

**Kenny, honorable Colin**

OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 36:31-2, 41-3; 37:50-3

**Kinsella, honorable Noel A.**

Commission des droits de l'homme des Nations Unies, 27:12

**Losier-Cool, honorable Rose-Marie**

Asie-Pacifique, région, 21:11-2

OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 36:31;

38:27; 40:27,29; 41:28,47-8

Projet de loi S-22, 30:17-9

Union monétaire européenne, 38:51-2

**Lynch-Staunton, honorable John**

OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 33:17-8; 35:14-6,26; 36:32-6,45; 37:53-4; 38:31-3

Projet de loi C-22, 4:13-6,21

**Mahovlich, honorable Frank W.**

OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 35:26; 37:28-9

**Meighen, honorable Michael Arthur**

OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 33:21; 35:19; 37:21-2

**Milne, honorable Lorna**

Asie-Pacifique, région, 14:25

OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 37:30-2

**Prud'homme, honorable Marcel**

Conseil de la Nation d'Algérie, 23:11,13

Désarmement nucléaire, 29:30

OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 33:19-20; 35:27-8; 36:41; 37:61; 39:23-4,33-4

Projet de loi S-22, 28:21,26,31,36-7

**Robertson, honorable Brenda**

OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 36:22; 41:26

**Robichaud, honorable Fernand**

Projet de loi S-22, 28:25-8,37,39-41

**Roche, honorable Douglas**

OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 33:20; 35:22-4; 36:37-8; 39:21-3; 40:29-31

Projet de loi C-52, 26:19-23

**Stewart, honorable John B., président du Comité**

Asie-Pacifique, région, 2:8-10,11-2,14,21,26-7; 3:25; 6:7,11; 7:17; 8:25; 11:17-9,22,24; 13:18,26,32-3; 14:23-4,29-32; 15:13, 22-3; 17:32-3; 21:18-9,29

Comité, procédure, 7:27; 29:7; 32:31-2

Désarmement nucléaire, 29:32-3

OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 33:15;

35:12-3; 36:21-2,25,27; 37:12-4,23,27,34,36,48-50,53; 38:22-6,65, 68; 39:9-10,15-6,32,36-7; 40:13-5,24; 41:15-6,34,43-5

Projet de loi C-22, 4:10-1,20,22

Projet de loi C-35, 31:8-11,14-9,24-5

Projet de loi C-52, 26:9,11,22-7

Projet de loi S-16, 20:8,13-4,16,19

Projet de loi S-22, 28:12,15-6,23,30,36-9; 30:15-6,19,24-5; 32:20,22

Union monétaire européenne, 5:10-2; 9:23-5,30; 16:21-2,26-31; 18:16, 23; 19:9-10,13-4,16; 22:9-10,18; 34:10,18; 38:41-2,77-8

**Stollery, Hon. Peter**

Asia-Pacific region, 2:10-1; 3:16-7; 7:19-21; 8:35,38-9; 11:25-6; 15:14-7; 21:21-3

Bill C-35, 31:6

**Stollery, honorable Peter**

Asie-Pacifique, région, 2:10-1; 3:16-7,35; 7:19-21; 8:35,38-9; 11:25-6; 15:14-7; 21:21-3

Comité, procédure, 21:3,30



**Stollery, Hon. Peter —Cont'd**

Bill C-52, 26:22  
 Bill S-16, 20:14  
 Bill S-22, 28:23,31-3  
 Committee, procedure, 21:3,30  
 European Monetary Union, 5:16,17-8; 16:26-8,30-1; 22:16-7; 24:14-6; 34:19-21; 38:82-4  
 NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 33:16; 35:24-6; 36:23-5; 37:19-20,26,35-6,63-4; 38:33-4,62-3,66; 39:18-20,37; 40:23-4,32-3; 41:44-5

**Whelan, Hon. Eugene**

Asia-Pacific region, 2:17-20; 3:22-4; 6:11-2; 7:18-9; 11:20-1,23  
 Bill C-35, 31:13-5,18,24  
 Bill S-22, 28:28-31,40-1  
 Committee, procedure, 6:4  
 European Monetary Union, 5:22-3; 24:8-10  
 NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 35:21-2; 36:47-8; 37:63,66; 41:29-30  
 United Nations Commission on Human Rights, 27:10-1

**SUBJECTS****Asia-Pacific Region**

Afghanistan, human rights situation, women's rights, 13:10-1  
 Asia-Pacific Economic Co-operation (APEC)  
 Background information, 1R:31-6; 2:6-8,11-4,22-5; 25R:75-7  
 China, WTO accession, recommendation of Committee, 25R:83-4  
 Climate change, 7:11-2  
 Economic and technical co-operation, 7:9-10  
 Economies in financial crisis, discussion, 7:10-1,26-8  
 Human resource development, institutional capacity, 2:15-7; 7:12-3; 25R:83  
 Human rights, "engagement of a civil society", 7:20-6  
 Membership, member countries, attitude, goals, 2:7-10,12-3; 7:10,12; 25R:73-5  
 People's Summit, 7:12-3,19-20  
 Trade liberalization, non-tariff barriers, non-binding investment code, 2:17-8; 6:6; 7:5-9; 25R:78-81  
 Vancouver Summit 1997, 1R:36-43; 2:10-1,14; 6:6; 7:4-14,19-27; 25R:77-9

**Assessment (An) of the Prospects for Trade Liberalization in APEC, 2:5-27**

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), regional forum, security, 6:5-6; 17:8,26-7; 25R:95-6  
 Australia, authoritarian capitalism, 13:17-9  
 Bangladesh, human rights situation, 13:11-2  
 Bank of Canada, international department, 8:10-1  
 Banks  
 Canadian, foreign subsidiaries, Asian region crisis, impact, 8:23-5; 25R:65-6  
 Committee recommendation, 25R:40-1  
 Basle Committee on Banking Supervision, 8:24-5; 25R:40  
 Burma, human rights situation, 13:14-5  
 Businesses, Canadian operating abroad, code of ethics, 25R:107-9  
 Canadian Chamber of Commerce, 12:9-14  
 Canadian International Development Agency (CIDA), issues, activities, programs, 13:8-10,23-4,30-1; 21:5,12  
 Child labour, 13:12-3,32-3; 25R:104  
 China  
 Asian crisis, impact, 14:18; 25R:18-9  
 Canada, human rights policy, 13:6-7  
 CIDA, projects, 13:9-10; 14:5-6  
 Circumstances, situation, 17:14,34-5; 25R:95-6  
 Defence budget, increase, 17:8  
 Economy, 12:28; 14:5-7,10-1,15-20; 15:15-6; 21:6; 25R:17-21  
 Government, reform, 14:5,8-9  
 Human rights, 13:6-7  
 Indonesia, ethnic Chinese, intervention, consequences, 17:6-7  
 Risk analysis, 8:28; 14:7,10,11

**Stollery, honorable Peter —Suite**

OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 33:16; 35:24-6; 36:23-5; 37:19-20,26,35-6,63-5; 38:33-4,62-3,66; 39:18-20,37; 40:23-4,32-3; 41:44-5  
 Projet de loi C-35, 31:6  
 Projet de loi C-52, 26:22  
 Projet de loi S-16, 20:14  
 Projet de loi S-22, 28:23,31-3  
 Union monétaire européenne, 5:16,17-8; 16:26-8,30-1; 22:16-7; 24:14-5; 34:19-21; 38:82-4

**Whelan, honorable Eugene**

Asie-Pacifique, région, 2:17-20; 3:22-4; 6:11-2; 7:18-9; 11:20-1,23  
 Comité, procédure, 6:4  
 Commission des droits de l'homme des Nations Unies, 27:10-1  
 OTAN et maintien de la paix, ramification pour le Canada, 35:21-2; 36:47-8; 37:63,66; 41:29-30  
 Projet de loi C-35, 31:13-5,18,24  
 Projet de loi S-22, 28:28-31,40-1  
 Union monétaire européenne, 5:22-3; 24:8-10

**SUJETS****Asie-Pacifique, région**

Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), Australie, position, 6:9-11  
 Affaires étrangères et Commerce international, ministère  
 Délégués commerciaux, 12:8,13-4,18-20,25-7,31-2; 25R:72  
 Responsabilité, recommandation du Comité, 25R:75  
 Ressources, employés, 2:20-2  
 Afghanistan, droits de la personne, droits des femmes, situation, 13:10-1  
 Agence canadienne de développement international (ACDI), activités, aspects, programmes, 13:8-10,23-4,30-1; 21:5,12  
 Aide étrangère, programmes et politiques, recommandation du Comité, 25R:104-5  
 Asie de l'Est  
 Croissance économique, 1R:4-10; 25R:5-8  
 Importations, 6:6,11-2; 25R:62-3  
 Association des nations de l'Asie Sud-Est (ANASE), forum régional, préoccupations en matière de sécurité, 6:5-6; 17:8,26-7; 25R:102  
 Australie, capitalisme autoritaire, 13:17-20  
 Bangladesh, droits de la personne, situation, 13:11-2  
 Banque du Canada, Département des relations internationales, 8:10-1  
 Banques  
 Canadiennes, succursales, crise de la région Asie-Pacifique, conséquences, 8:23-5; 25R:68-9  
 Recommandations du Comité, 25R:40-1  
 Bassin du Pacifique, commerce  
 Immigration, 1R:28-32; 25R:54--7  
 Investissements, 1R:21-7; 25R:52-4  
 Marchandises, 1R:10-8; 25R:48-52  
 Services, 1R:18-27  
 Birmanie, droits de la personne, situation, 13:14-5  
 Chambre de commerce du Canada, 12:9-14  
 Chine  
 ACDI, projets, 13:9-10; 14:5-6  
 Analyse du risque, 8:28-9; 14:7,10,11  
 Canada, politique au sujet de droits de la personne, 13:6-7  
 Circonstances, situation, 17:14,34-5; 25R:101  
 Commerce, relations économiques avec le Canada, 12:27-8; 14:4-14; 25R:59-61  
 Crise asiatique, impact, 14:18; 25R:18-9  
 Droits de la personne, 13:6-7  
 Économie, 12:28; 14:5-7,10-1,15-20; 15:15-6; 21:6; 25R:17-21  
 États-Unis, relations, 17:6,8  
 Gouvernement, restructuration, 14:5,8-9  
 Indonésie, communauté chinoise, intervention, conséquences, 17:6-7  
 Sécurité, préoccupations, stratégie navale, 17:8,23,25-6; 25R:92  
 Statistiques, données, fiabilité, 14:21; 25R:17  
 Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, 8:24-5; 25R:39-40

Asia-Pacific Region — *Cont'd*

- China — *Cont'd*  
 Security, concerns, navy, 17:8,23,25-6; 25R:87  
 Statistics, data, reliability, 14:21; 25R:17  
 Trade, economic relations with Canada, 12:27-8; 14:4-14; 25R:57-9  
 United States, relations, 17:6,8  
 Cultural, diplomatic practices, norms, 21:25-7  
 Definition, 17:12-3,19  
 East Asia  
 Economic growth, 1R:4-10; 25R:5-7  
 Imports, 6:6,11-2; 25R:60-1  
 East Timor, Canada, position, 21:6,10  
 Economies  
 Business community, Canadian, impact, 12:21-4  
 Crisis, collapse, indications, predictions, causes, prevention, 3:16-9;  
 8:11-26,29-30; 12:23-4; 13:16-9; 15:5; 21:18-21,24; 25R:1-3,21-5  
 Discussion, 3:19-21; 7:10-1  
 Disruptions in currency and stock markets, 2:25-7; 3:5-16; 10:6-7;  
 25R:11-2  
 Factors influencing, 6:6; 10:6  
 Global economies, impacts, 25R:25-7  
 Information, dissemination, "early warning system", 8:25-6,29,33;  
 12:21-4; 25R:38  
 North America, effects, 10:5; 12:24; 14:31-2; 15:5,11; 25R:59-66  
 Political consequences, Southeast and East Asian countries, 21:13-8,  
 29-30  
 Private sector, impact, 8:27-8,33  
 Response, international policy, 8:19-22,29-30  
 Spread, reasons, 3:7-8; 15:5  
 Trade, impact, 3:21; 7:29  
 European Monetary Union, Australia, position, 6:14-5  
 Exports, Canadian, statistics, 12:5,7  
 Financial institutions, 6:6,8,13; 8:12-3,14,31-4; 15:6-8  
 Global financial system, function, 8:39; 25R:37-8  
 Insurance instruments, 15:10-1,13-4,24  
 International standards, 8:30-1; 12:23; 15:22-3  
 Office of the Superintendent of Financial Institutions, monitoring work,  
 8:22-5,33-5  
 Foreign Affairs and International Trade Department  
 Foreign trade resources, 2:20-2  
 Responsibility, Committee recommendation, 25R:72  
 Trade commissioners, 12:8,13-5,18-20,25-7,31-2; 25R:69  
 Foreign aid programs and policies, Committee recommendation, 25R:98  
 Foreign policy, Canadian, 17:15,17-8; 21:28-9  
 Human rights, 25R:109-111  
 G-7, international financial systems, improvements, suggestions, 15:9,18  
 General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Uruguay Round,  
 Article XI, supply management, 7:18-9  
 Governance  
 Canadian systems, values, relevance to Asia, 13:20,25-6,28-32;  
 25R:100,105-6  
 Crisis, 13:17-8  
 Hong Kong, risk analysis, 8:28-9  
 Human rights  
 Asia, 13:5-22,29-30; 25R:99-111  
 Historical perspective, 13:17; 25R:99-102  
 Integration with trade and investment, 2:15,18-9; 25R:106-9  
 Policy, Canadian foreign policy principles, Committee  
 recommendations, 25R:109-11  
 Promotion by Canada, Committee recommendation 13:20-3;  
 25R:102-3  
 Values, Eastern, Western, debate, 13:19-20,29-30; 25R:105-6  
 India  
 Human rights situation, child labour, 13:12-3  
 Trade, 12:35-6  
 Indonesia  
 Aid, bilateral, 21:4,11-2  
 Canadian visit, mission, April 1998, influence, 21:4-6,10-1  
 Changes, reforms, 21:5-10,12  
 Chinese community, 21:12-3,16-7  
 Crises, 8:18,37; 13:30-1; 15:12; 21:19-21; 25R:14  
 Human rights, 6:9; 13:16,17; 21:7-9

Asie-Pacifique, région — *Suite*

- Commerce  
 Guichet unique pour magasiner dans le commerce international,  
 12:24-5; 25R:70,72-3  
 Petites et moyennes entreprises, 12:12-8,31-3  
 Priorités, 7:15-7  
 Problèmes et enjeux pour le Canada, 12:5-7,27-8; 25R:71  
 Corée, politiques, situation économique, 21:6,29-30  
 Corée du Nord, circonstances, situation, droits de la personne, 13:5;  
 17:14  
 Corée du Sud, crise financière, 8:16-7; 14:18; 25R:12-3  
 Définition, 17:12-3,19  
 Droits de la personne  
 Asie, 13:5-22,29-30; 25R:106-20  
 Intégration en matière de commerce et d'investissement, 2:15,18-20;  
 25R:114-8  
 Plan historique, 13:17; 25R:106-10  
 Politique canadienne, politique étrangère, principes, recommandations  
 du Comité, 25R:118-20  
 Promotion par le Canada, recommandation du Comité, 13:20-3;  
 25R:110  
 Valeurs asiatiques, occidentales, débat, 13:19-20,29-30; 25R:112-4  
 Droits des femmes, 13:10-1,13; 25R:110-1  
 Économies  
 Amérique du Nord, effets, 10:5; 12:24; 14:31-2; 15:5,11; 25R:61-9  
 Commerce, effet, 3:21-2; 7:28-9  
 Conséquences politiques, pays de l'Asie de l'Est et de l'Asie du  
 Sud-Est, 21:13-8,29-30  
 Contagion, raisons, 3:7; 15:5  
 Crise, effondrement, présage, prévision, causes, 3:16-9; 8:11-26,  
 29-30; 12:23-4; 13:16-9; 15:5; 21:18-21,24-5; 25R:1-3,21-6  
 Dialogue, discussion, 3:19-21; 7:10-1  
 Économies régionales, impacts, 25R:26-7  
 Entreprises canadiennes, impact, 12:21-4  
 Facteurs entraînant, 6:6; 10:6  
 Information, dissémination, « système d'alerte », 8:25-6,29,33;  
 12:21-4; 25R:37-8  
 Perturbations sur les marchés boursiers et de change, 2:25-7; 3:5-16;  
 10:6-7; 25R:11-2  
 Réaction internationale, 8:19-22,29-30  
 Secteur privé, conséquences, 8:27-8,33  
 Emploi des enfants, 13:12-3,32-3; 25R:112  
 Entreprises canadiennes à l'étranger, code de déontologie, 25R:115-8  
 Équipe Canada Inc., rôle au Canada, 12:16-8,31-4; 25R:72  
 États-Unis, superpuissance, 17:13-4  
 Évaluation (Une) des perspectives de libéralisation de commerce dans  
 l'APEC, 2:5-27  
 Exportations canadiennes, statistiques, 12:5,7  
 Fonds monétaire international (FMI)  
 Aide, programmes d'ajustement, 3:7-8,16-9; 6:14; 8:13-8,27,  
 29-30,36-8; 15:6-7,12-3,17-20,22; 25R:12,32-6  
 Comité, recommandations, 25R:37,41-2  
 Marchés, diffusion des données, prévision, 8:19; 11:22; 12:23-4;  
 25R:37-9  
 Réserves, 6:13-4; 7:15-6; 8:19,20  
 Rôle, crédibilité, évaluation, 8:35-7,40; 15:5-9,11-7,19-22; 21:24-5;  
 25R:28-32  
 G-7, systèmes financiers internationaux, améliorations, suggestions,  
 15:9,18  
 General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), négociations de  
 l'Uruguay, Article XI, principe de la régulation de l'offre, 7:18-9  
 Hong Kong, analyse du risque, 8:28-9  
 Inde  
 Commerce, 12:35-6  
 Droits de la personne, situation main-d'œuvre enfantine, 13:12-3  
 Indonésie  
 Aide bilatérale, 21:4,11-2  
 Changements, réformes, 21:5-10,12  
 Communauté chinoise, 21:12-3,16-7  
 Crises, 8:18,37; 13:30-1; 15:12; 21:19-21; 25R:14  
 Droits de la personne, 6:9; 13:16,17; 21:7-9  
 FMI, 21:4,17,25; 25R:12-3



**Asia-Pacific Region — Cont'd**

- Indonesia — *Cont'd*  
 IMF, 21:4,17,25; **25R**:12-3  
 Security, problems, implications, 17:6-7,15  
 International Labour Organization (ILO), human rights, workers' rights, conventions, standards, **25R**:104,109  
 International Monetary Fund (IMF)  
 Adjustment programs, aid packages, 3:7-8,16-9; 6:14; 8:13-8,27, 29-30,36-8; 15:6-7,12-3,17-20,22; **25R**:12,33-7  
 Committee recommendation, **25R**:37,41-2  
 Markets, information, data dissemination, forecasting, 8:19; 11:22; 12:23-4; **25R**:38-9  
 Reserves, 6:13-4; 7:15-6; 8:19,20  
 Role, credibility, evaluation, 8:35-7,40; 15:5-9,11-7,19-22; 21:24-5; **25R**:29-32  
 Investment  
 By Canadians, 3:24-6  
 Human rights, integration, **25R**:106-7  
 Strategy, 12:8-9; **25R**:66-72  
 Japan  
 Asian financial crisis, impact, response, 11:6-7,9-11,23-4  
 Circumstances, situation, 17:14-5; 21:23-5,27-8; **25R**:5,14-7,95-6  
 Culture and economy, relationship, 11:25-7  
 Economic problems, 7:29-30; 11:5,9-10,14,17-20,24-5; 12:28; 15:19; **25R**:15  
 Financial institutions, 6:9,13; 11:5,9-14,19-23; **25R**:15-7  
 Foreign direct investment in Canada, 11:8,18-9; **25R**:55  
 Patents, 11:30-1  
 Trade and investment opportunities, 2:20-2; 7:15-8; 11:5,7-8,15-7, 23-4,27-9; 12:7,27-31; **25R**:5,55-7  
 Korea, politics, economic situation, 21:6,29-30  
 Malaysia, politics, society, economy, 21:6,21-3,30  
 Microtrain International/Global Links Network, 12:14-20  
 Multilateral Agreement on Investment (MAI), Australia, position, 6:9-11  
 Non-governmental organizations (NGO)  
 APEC, relationship, 7:24-6,28  
 Growth, 13:24-5  
 North Korea, circumstances, situation, human rights, 13:5; 17:14  
 Pacific Rim trade links  
 Immigration, **1R**:26-30; **25R**:52-5  
 Investment, **1R**:20-5; **25R**:50-2  
 Merchandise, **1R**:10-7; **25R**:47-50  
 Services, **1R**:17-20  
 Philippines, politics, economic crisis, aid, 3:8; 8:16; 21:7,30; **25R**:12  
 Security,  
 ASEAN Regional Form, 6:5-6; 17:8,26-7; **25R**:95-6  
 Canadian Committee of the Council for Security Co-operation in Asia Pacific, 17:23; **25R**:97  
 Canadian Consortium on Asia Pacific Security, 17:23-4; **25R**:97  
 Canadian security, impact, 17:8-10,27-30  
 Committee on Security Co-operation in Asia Pacific (CSCAP), 17:10-1,23; **25R**:97  
 Definitions, 17:5-6,19,21-2; **25R**:85,91  
 Environmental security, Committee recommendation, **25R**:91-2  
 India, relationship, 17:20,32  
 Militaries, Asian, arms, growth, 17:7,20-1,25; **25R**:87-9  
 Policy, Canadian, bilateralism, multilateralism, strategies, 17:20,22, 24-7,29-32  
 Problems, implications, 17:6-7,32-3; **25R**:85-7  
 Religions, war, discussion, 13:25-8  
 Role for Canada, Committee recommendation, 17:10-1,19,30-3; **25R**:93-5,97-8  
 Terrorism, transnational crime, Committee recommendation, 17:7, 27-30; **25R**:92-3  
 United States, presence, 17:20,23,31-2; **25R**:96  
 South Korea, financial crisis, 8:16-7; 14:18; **25R**:12-3  
 Team Canada Inc., organization, role in Canada, 12:16-8,31-4; **25R**:68  
 Thailand  
 Economy, financial crisis, 3:5-7; 8:16; 21:6-7  
 IMF, 15:5,19; **25R**:12-3  
 Political institutions, 6:7; 21:19,30

**Asie-Pacifique, région — Suite**

- Indonésie — *Suite*  
 Sécurité, problèmes, répercussions, 17:6-7,15  
 Visite, mission canadienne, avril 1998, influence, 21:4-6,10-1  
 Institutions financières, 6:6,8,13; 8:12-3,14,31-5; 15:6-8  
 Assurance, instruments, 15:10-1,13-4,24  
 Bureau du surintendant des institutions financières, travail de surveillance, 8:22-5,33-5  
 Normes internationales, 8:30; 12:23; 15:22-3  
 Système financier mondial, fonction, 8:39; **25R**:37-8  
 Investissements  
 Droits de la personne, intégration, **25R**:114-5  
 Par Canadiens, 3:24-6  
 Stratégie, 12:8-9; **25R**:69-75  
 Japon  
 Brevets, 11:30-1  
 Circonstances, situation, 17:14-5; 21:23-5,27-8; **25R**:5,14-7,101  
 Commerce, investissements, occasions, 2:20-2; 7:15-8; 11:5,7-8, 15-7,23-4,27-9; 12:7,27-31; **25R**:57-9  
 Crise financière en Asie, effet, réponse, 11:6-7,9-11,23-4  
 Culture et économie, influence, 11:25-7  
 États-Unis, défense, arrangement, 17:23  
 Institutions financières, 6:9,13; 11:5,9-14,19-23; **25R**:15-7  
 Investissements japonais au Canada, 11:8,18-9; **25R**:57  
 Problèmes économiques, 7:29-30; 11:5,9-10,14,17-20,24-5; 12:28; 15:19; **25R**:15  
 Malaisie, politiques, société, économie, 21:6,21-2,30  
 Microtrain International/Global Links Network, 12:14-20  
 Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC)  
 Changements climatiques, 7:11-2  
 Chine, accès à OMC, recommandation du Comité, **25R**:87-8  
 Commerce, libéralisation, barrières non tarifaires, code d'investissement d'application volontaire, 2:17-8; 6:6; 7:5-9; **25R**:81-4  
 Coopération économique et technique, 7:9-10  
 Développement des ressources humaines et des institutions 2:15-7; 7:12-3; **25R**:87  
 Droits de la personne, "participation de la société civile", 7:20-6  
 Économies, état de crise financière, discussion, 7:10-1,26-8  
 Information de base, **1R**:33-8; 2:6-8,11-4,23-5; **25R**:79-81  
 Membres, pays membres, attitude, objectifs, 2:8-10,12-3; 7:10,12; **25R**:76-9  
 Sommet de Vancouver de 1997, **1R**:38-45; 2:10-1,14; 6:6; 7:4-14, 19-27; **25R**:81-2  
 Sommet du peuple, 7:12-3,19-21  
 Organisation internationale du travail (OIT), droits de la personne, droits des travailleurs, conventions, normes, **25R**:117-8  
 Organisation mondiale du commerce (OMC)  
 APEC, rôle, répercussions, 2:14-5  
 Chine, accession possible, 6:14; 12:11,20-1; 14:8,10; 17:34; **25R**:87-8  
 Organisations non gouvernementales (ONG)  
 APEC, relation, 7:24-6,28  
 Augmentation, 13:24-5  
 Philippines, politiques, crise économique, aide financière, 3:8; 8:16; 21:7,30; **25R**:12  
 Politique étrangère canadienne, 17:15,17-8; 21:28-9  
 Droits de la personne, **25R**:118-20  
 Pratiques culturelles, diplomatiques, 21:25-7  
 Régie des sociétés  
 Crise, 13:17-8  
 Système canadien, rapport, application à l'Asie, 13:20,25-6,28-32; **25R**:107,112-3  
 Sécurité  
 Armées asiatiques, armes, croissance, 17:7,20-1,25; **25R**:92-5  
 ASEAN, Forum régional, 6:5-6; 17:8,26-7; **25R**:102  
 Comité pour la coopération en matière de sécurité en Asie-Pacifique (CCSAP), 17:10-1,23; **25R**:103  
 Consortium canadien sur la sécurité en Asie-Pacifique (CANCAPS), 17:23-4; **25R**:103  
 Définitions, 17:5-6,19,21-2; **25R**:90,96  
 États-Unis, présence, 17:20,23,31-2; **25R**:101  
 Inde, relations, 17:20,32

**Asia-Pacific Region —Cont'd**

## Trade

- Issues and challenges for Canada, 12:5-6,27-8; 25R:68
- One stop shopping for international trade information for Canadian companies, 12:24-5; 25R:68-70
- Priorities, 7:15-7
- Small and medium size enterprises, Canadian, 12:12-8,31-3
- United States, position of power, 17:13-4
- Women's rights, 13:10-1,13; 25R:102-3
- World Trade Organization (WTO)
  - APEC, functions, impact, 2:14-5
  - China, possible accession, 6:14; 12:11,20-1; 14:8,10; 17:34; 25R:83-4

**Bill C-22** - Anti-Personnel Mines Convention Implementation Act  
Discussion, 4:7-24

**Bill C-35** - Special Import Measures Act  
Discussion, 31:6-25; 32:9-11

**Bill C-52** - Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty Implementation Act  
Discussion, 26:7-27

**Bill S-16** - Income Tax Conventions Implementation Act, 1998  
Discussion, 20:6-23

**Bill S-22** - Preclearance Act  
Discussion, 28:7-41; 30:4-25; 32:11-33

**Council of the Nation of Algeria**

- Delegation, meeting, June 9, 1998, 23:4-15
- Economy, 23:13-4
- Liberation, democracy, elections, 23:5-7,11-3
- Relations between Canada and Algeria, 23:4-6
- Terrorism, human rights, 23:9-10

**Crisis in Asia: Implications for the Region, Canada, and the World,****Committee report, December 1998**

- Recommendations, 25R:21,37,40,41,42,70,72,79,81,83,84,92,93,95, 98,102,109,111
- Text, 25R:1-112

**European Monetary Union**

- Agenda 2000, 38:37-8
- Agriculture, trade, policy, 38:44-6
- Asbestos, issue, 22:12-3
- Bank of Canada, comparison with U.S., 34:17-8
- Banking community, effect, 18:9,13,23; 34:5-6,12-4,16-7
- Benefits, long-term, 18:10,14-5
- Canada
  - Bill C-27, Coastal Fisheries Protection Act, 38:41-2,74-5,78
  - Currency, common for North America, 18:14; 34:14-5,20-1
  - EMU, relationship, implications, impact, 18:12-3,20-1; 34:12-4,22-3; 38:40-1,46-7
  - Exchange rate, 18:14,18; 34:15-6
  - Exports to EU, 16:4-23; 22:5,7,9-10,18-9; 38:42-3
  - Exports to United States of automotive products, 22:16-7
  - Fisheries, straddling stocks, 38:41-2,72-8,84-5
  - Policies, trade, foreign, position with American policies, EU relations, effect, 22:14-5
- Canada-Chile Free Trade Agreement, 9:19-20,25-6
- Caucasus, petroleum, 19:21-2
- Central Asia, relations with other countries, 19:20-1,24-5
- Cereals, Canadian export to UE, 16:21-2
- Commission
  - Bonino, Emma, fisheries portfolio, 38:82-3
  - International relations, fisheries, 38:75,82-4
  - President, 38:38-9
- Commonwealth of Independent States (CIS), background information, 19:22-3
- Concerns, 18:11; 34:4-5
- Conformity Assessment Agreement, 22:8,10-1

**Asie-Pacifique, région —Suite**

## Sécurité —Suite

- Politique canadienne, bilatéralisme, multilatéralisme, stratégies, 17:20, 22,24-7,29-32
- Problèmes, répercussions, 17:6-7,32-3; 25R:90-2
- Religions, guerre, discussion, 13:25-8
- Rôle pour le Canada, recommandation du Comité, 17:10-1,19,30-3; 25R:98-100,103-4
- Sécurité canadienne, répercussions, 17:8-10,27-30
- Sécurité environnementale, recommandation du Comité, 25R:96-7
- Terrorisme, activités criminelles transnationales, recommandation du Comité, 17:7,27-30; 97-8
- Thaïlande
  - Économie, crise financière, 3:5-7,17; 8:15-6; 21:6-7
  - FMI, reprises, 15:5,19; 25R:12-3
  - Institutions politiques, 6:7; 21:19,30
- Timor oriental, Canada, position, 21:6,10
- Union monétaire européenne, Australie, position, 6:14-5

**Commission des droits de l'homme des Nations Unies**

- Budget, 27:12-4
- Canada, rôle, 27:5,11-2
- Cour criminelle internationale, ratification, 27:5,7,15
- Crimes contre l'humanité, 27:14-5
- Droits de la personne, 27:6-13
- Impulsion, nouvelle, 27:8-10
- Impunité, 27:5-7
- Révision de la Commission, 27:8-9

**Conseil de la Nation d'Algérie**

- Économie, 23:13-4
- Libération, démocratie, élections, 23:5-7,11-3
- Relations entre le Canada et l'Algérie, 23:4-6
- Réunion, 9 juin 1998, 23:4-15
- Terrorisme, droits de l'homme, 23:9-10

**Crise (La) en Asie :répercussions sur la région, le Canada et le monde, rapport du Comité, décembre 1998**

- Recommandations, 25R:21,37,40,42,73,75,83,84,87,88,97,98,100,104, 110,118,120
- Texte, 25R:1-122

**Désarmement nucléaire**

## Armement nucléaire

- Concept de la levée de l'état d'alerte, 29:12,25-6,30
- Fonction, 29:10-1,13,19-21,28-30
- Importance politique, 29:9-11,18
- Inde, Pakistan, Chine, 29:16-8,23
- Non recours en premier, 29:10-2,27-31
- Réduction, ententes START, 29:10,24,27,30
- Traité de non-prolifération, 29:9-10,27
- Utilisation, considérations morales, 29:12,14,28
- Armes de haute technologie, 29:31-2
- Canada, rôle, influence, crédibilité internationale, 29:17,19,29,32-3
- Canada (Le) et le défi nucléaire: réduire l'importance politique de l'arme nucléaire au XXI<sup>e</sup> siècle, décembre 1998, référence, 29:7-11,14-5,16,21,23,30-1
- États-Unis, politique, 29:12,15-6,20,22-3
- OTAN
  - Concept stratégique de l'Alliance, 29:11-2,22
  - Élargissement, 29:21-2,24,26,32
  - Révision, 29:27-9
  - Russie, rapport, 29:21-2,24

**Essais nucléaires, traité d'interdiction complète**

- Agence internationale de l'énergie atomique, mandat, responsabilités, 26:12-6
- Armement nucléaire, principe du non recours en premier, gouvernement du Canada, politique, 26:19-20
- Autorité nationale, mandat, 26:11-2
- But, force, 26:7-8,17-8



**European Monetary Union —Cont'd**

## Council of Europe

Background information, 9:6-8

Canada, contacts, relationship, 9:11-2

Human rights, role, 9:15-6

Membership, potential members, 9:8-10

Role in critical situations in member countries or potential member countries, 9:10,12-3,15-6

## Currencies

Euro, 16:15; 18:5,7,12-3,15; 22:19; 24:5-6; 34:5,12,18-9; 38:36-7, 51-2

Exchange rate, 18:6; 34:5,12,15

Linking, monetary policies, relationship, 18:9,13

## Delegation in Canada, 38:50-1

Democratic deficit, decision-making process, 9:13-4; 22:16-8; 34:17; 38:39,49-50

Economy, 18:11; 34:6-10

Euro 11 Council, European Central Bank, relationship, 18:9; 34:5,10-1

## European Central Bank

Interest rates, 24:15-6

Mandate, responsibility, terms of reference, independence, 18:8,24; 24:14-5; 34:10,19-20,22

Monetary policy, responsibilities, transfer, 18:7-8

President, term, length, 18:6-7; 22:18

European Parliament, powers, role, 34:21; 38:38-9

## European Union

Democratic deficit, 9:13-4

Development, 9:14-5

European-Canada Trade Initiative, 38:40,48-9

## Fisheries

Fleet, fishermen distribution, 38:78-9

Rules, enforcement, 38:79-80

## Foreign aid, 24:6-8

Foreign policy, defence and security, 22:14; 24:5-6; 38:39

## Free Trade Area of the Americas (FTAA)

Background information, 9:18,23

Fast-track procedure, 9:18,21-2

Negotiations, site, 9:18,21

G-7, G-8, membership, 18:5,15; 34:14

Germany, change in leadership, affect, 24:11-3

Human Rights Court, Strasbourg, 9:16-7

India, nuclear weapons, 19:16,26

Inflation, 34:8-9

Interest rates, 18:18; 34:9

## International Monetary Fund

Asia-Pacific region, economic crisis, warning, 9:29-30

Ukraine, 19:23-4

## Investment

Agreements, 5:10,13

Foreign, direct in Canada, 22:5-6

Canadian direct investment abroad, in EU, 16:25-31; 22:6

United States, Canadian investment, 16:28-31

Ireland, inclusion, investments, Canadian, implications, 16:29; 18:16

Joint plan of action between EU and Canada, December 1996, 22:8-9

Law of the Sea, fish stocks, 38:76-7

Manufactured, non-manufactured goods, Canadian exports to EU, comparison, 16:20-4

Members, potential members, 18:5-6; 22:6-7,12; 38:37

MERCOSUR, Trade and Investment Cupertino Agreement (TICA), 9:19,20-1

## Multilateral Agreement on Investment (MAI)

Background information, 5:5-10,22-3

Consultation, 5:9,20-2

Impact, benefits, 5:10-1,13-4,16-9

Reservations, 5:14-6,19-20

Multinational corporations, role, 18:22-3

North American Free Trade Agreement, evaluation, 9:23-5

North Atlantic Treaty Organization (NATO)

Concept, strategic, review, 19:6-7,10-2,14-5

Enlargement, 19:5-9,12-3,16-7

Ethnic conflict, tension, management, 19:14-5

Members, new, 19:4-5,8,11-2,16

**Essais nucléaires, traité d'interdiction complète —Suite**

Commission du désarmement des Nations Unies, résolution L.48,

Canada, vote, abstention, 26:20-3

Explosions nucléaires, 26:11-3

Loi de mise en œuvre

Consultations, provinces, sociétés du secteur minier, 26:9-10

Règlements, entrée en vigueur, 26:23-4

Pays dotés d'un arsenal nucléaire, nombre, 26:16-7

Ratification, 26:8-9,17,23

Système de surveillance international, 26:8,14-6

Traité de non-prolifération nucléaire, 26:18-9

Transport de substances nucléaires, 26:24-5

**Importance (L') de la région de l'Asie-Pacifique pour le Canada, rapport provisoire, juin 1997**

Recommandations, 1R:40-2,45

Texte, 1R:1-47

**Impôts sur le revenu, conventions**

Accord type, 20:8-9

Conventions fiscales, renégociation, 20:8-9,16-7

Fraude fiscale, 20:13-4,18

Paiements de sécurité sociale, pensions, 20:7-8

Préalable, 20:10-1,12-3,19-22

Renseignements, échange, 20:8,9-16,18-22

Taux des retenues d'impôt, 20:7,17

Vietnam, 20:11-2,18,20

**Mesures spéciales d'importation, Loi**

Antidumping, mesures, statistiques, 30:15-7

Application, 31:7,19

But, 30:11-2,14

Décisions, délais, 31:12-3

Délais, 30:12-3

Dispositions d'intérêt public, 31:7-12

Examen, rapport, 31:6-7

Gouverneur en conseil, 30:10-1

Histoire, 31:8-9,24-5

Huile de beurre, affaire, 31:13-5

Procédure, transparence et équité, accroissement, 31:8,20-1

Produits laitiers, 30:18,23-4

Renseignements confidentiels, accès, divulgation, vie privée, 30:19-23; 32:9-11

Secteurs agricoles, 30:18,23-4

Subventions, 30:17-9

Tribunal canadien du commerce extérieur, droit, application, recommandation, décision, processus, 31:9-11

**Mines antipersonnel**

Canada, utilisation, 4:11-2

Commerce, 4:19-20

Démontage, assistance technique, 4:21-2

Détection, 4:21-2

États-Unis, position, 4:16,20

Mines antichar, distinction, 4:12-3

Nations Unies, rôle, 4:16-7

Projet de loi, 4:9-11,13-4,22-4

Traité, ratification, responsabilité, 4:7-10,15-9,22-3

**Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)**

Activistes, expansion, conséquences, 33:13-5

Armement, désarmement, effet, 39:18-9

Armes nucléaires, politique, révision, 35:22-3; 37:17; 40:30-2; 42:28

Bosnie, conflit, réputation, négociations de Dayton, 33:8-9,12; 39:5

Canada

Actifs, déploiement, 33:18-9

Capacités générales d'intervention d'urgence, 35:10-1

Défense nationale, Loi, décisions exécutives, 39:26,28,31-2,38-9

Défense nationale, ministère, 41:14-5,18-9,39

Engagements financiers, 35:11; 39:15; 41:26

Forces canadiennes, 35:21-2; 36:29,31-2,43-7; 38:24-5,27,31-2; 39:7-9,14,16-7,20-1,38-9; 40:12-3,17-9,27-8; 41:18-9,25,40-2

**European Monetary Union —Cont'd****North Atlantic Treaty Organization (NATO) —Cont'd**

- NATO-Russia Permanent Joint Council, creation, 19:6,9,15
- Nuclear arms, situation, 19:12-3
- Russia, relations, 19:6,9-10,15-6
- Spying, intelligence operations, 19:13-4
- START II, START III, 19:15-6
- Washington Summit, April 1999, 19:7-9
- Northwest Atlantic Fisheries Organization, reports, data, 38:76-7
- Paper, pulp, paperboard, Canadian export to UE, 16:22-3
- Politics, power, integration, 18:22; 38:39-40
- Risk, short-run, 18:8-9
- Russia, economy, trade, Arctic regions, 19:19-20,25-6
- Soviet Union (former), background information, 19:17-8
- Spain, fisheries, 38:81-2
- Stock market, 34:9-10
- Telecommunications equipment, market share, 16:10,12,16,22
- Trade
  - Agricultural products, 22:11-2; 24:9-10,13-4
  - Competitiveness, 16:13-4; 18:19-22
  - Exports, world merchandise, Europe's share, 18:15; 22:4
  - Future, comparison with Asia-Pacific region, 22:15-6
  - Imports to UE, 16:5,6,9,16-7,20,23; 22:4
  - Market share, graphs, 16:11,18-9
  - Risk evaluation, 9:27-8,30
  - Study, joint, 22:8,10,11
  - Team Canada, 9:28-9
- Trade and services, Canadian trade deficit, 16:31
- Treaty of Amsterdam, 38:38-9
- Transnationals, 16:5,13,30
- Ukraine, economics, 19:20-4
- Unemployment, 18:12,20,23; 34:7,9
- United Kingdom
  - Exclusion from EMU, 18:16; 38:46
  - Monetary policy, economic stability, 18:17-8
- United Nations Fish Agreement
  - Overview, 38:73-4
  - Ratification, 38:77-8

**Importance (The) of Asia Pacific Region for Canada, interim report of the Committee, June 1997**

- Recommendations, 1R:37-9,43
- Text, 1R:1-45

**Income tax conventions**

- Payments, pension, social security, 20:7-8
- Preconditions, 20:10-1,12-3,19-22
- Rates of withholding tax, 20:7,17
- Standard agreements, 20:8-9
- Tax evasion, 20:13-4,18
- Tax information, exchange, 20:8,9-16,18-22
- Treaties, agreements, renegotiations, 20:8-9,17-7
- Vietnam, 20:11-2,18,20

**Landmines**

- Anti-tanks mines, distinction, 4:12-3
- Canada, use, 4:11-2
- De-mining, technical assistance, 8:21-2
- Detection, 4:21-2
- Legislation, 4:9-11,13-4,22-4
- Trade, 4:19-20
- Treaty, ratification, accountability, 4:7-10,15-9,22-3
- United Nations, role, 4:16-7
- United States, position, 4:16,20

**North Atlantic Treaty Organization (NATO)**

- Activities, expansion, consequences, 33:13-5
- Arms, disarmament, effect, 39:18-9
- Bosnia, conflict, Dayton Accords, reputation, 33:8-9,12; 39:5

**Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) —Suite****Canada —Suite**

- Lien, rôle, 33:15-7,20-1; 37:41-3,47-9,52,56-7; 39:4,9-10,13-5,22-3; 40:6,10-2,19-21; 41:40; 42:24
- Maintien de la paix, opérations, 35:9-11; 37:43; 39:6,8-9; 40:7; 41:10-4,18,21,32,41
- Membre, raisons, avantages, désavantages, 35:8; 37:41-3,47-8,58; 39:4,14-5; 41:6-7,19-20,24-5
- Parlement, pouvoirs en matière de guerre, de maintien de la paix, position constitutionnelle, politique, 35:16,19-20; 36:23-5; 39:25-38; 41:30-38,42-3
- Participation au Kosovo, opinion publique, 37:47-8,60; 41:48-9
- Politique de défense, 37:63-4
- Politique étrangère, relations étrangères, 33:20-1; 37:40,48,54-5,65-6; 40:6,16-7,20,22-3; 41:40; 42:24-6,31-2
- Rôle militaire, puissance, 35:9; 40:5,23-4
- Troupes en Yougoslavie, opération, autorité, statut, 35:10-1,16-9; 39:21-2,31-2
- Cohésion, 42:10-1
- Concept stratégique, 35:7,16
- Conflit, changements, 38:63-4; 39:9-11,18-9
- Conseil de l'Europe, droits de la personne, 37:30-2
- Conseil de partenariat Euro-Atlantique, rôle, membres, 33:10,16
- Contributions militaires et financières, 36:42-3; 37:22,27; 41:26
- Conventions de Genève, situation en Yougoslavie, application, 36:36-7
- Délai d'intervention, 39:13-4,16-7
- Droits de la personne
  - Définition, 37:30-2
  - Intervention, droit international, 38:56-62; 42:12-3
- Efficacité militaire, 37:36-8
- États-Unis
  - Contribution, 39:15-6; 40:26
  - Guerre, déclaration, procédure, 37:35-6; 41:38
  - Rôle, 33:15; 36:19-20,27,41-2; 37:24-5,27-8,53; 38:71; 39:6,9,10-2; 40:6,10,25
- Europe, contribution, 39:16; 40:26
- Évaluation, 33:7-8; 37:23,49-51,53,56-7,61; 39:13; 40:10,14,19
- FORPRONU, Opération de la poche de Medak (Croatie 1993), 38:5-22,28-32
- France et Allemagne, rapport, 40:25-6
- Guerre, stratégie, 42:11-2,17-21
- Identité européenne de sécurité et de défense, forces opérationnelles combinées/interalliées, 33:9,11,12-3; 36:26
- Maintien de la paix, rétablissement de la paix et gestion de crise, action militaire
  - Balkans, 33:15; 36:34
  - Bosnie, rôle, 33:11-2; 36:19-20,35; 38:56; 39:5-6; 41:22
  - But, interprétation, formation, règles, 35:12-3,27-9,31,46; 37:18-9; 38:12,22-3,29-31; 39:9,10; 40:12-6,27-9; 41:20-1,43-4
  - CANADEM (Banque canadienne de ressources pour la démocratie et les droits de la personne) 41:11,13,26-8
  - Capacité civile de maintien de la paix, 41:10,13-5
  - Centre Lester B. Pearson d'entraînement international et canadien, 36:46; 39:20-1; 41:8-9,18,24
  - Collaboration interdisciplinaire, efforts multidimensionnels, 41:10-1
  - Définition, 38:28; 41:8,11,17
  - États-Unis, participation, 37:22-4
  - Évaluation des fonctions de maintien de la paix des Nations Unies, 37:12-3; 40:13-4, 41:51-2
  - Forces régionales de maintien de la paix, 39:18-9; 41:41
  - Haïti, 41:13,22; 42:13
  - Nations Unies, rôle, responsabilité, 41:7-8
  - Précédents, 41:50-1; 42:11,13,18
  - Rôles confiés aux militaires et aux civils, droits de la personne, 37:12-3,22-3,31,47,62-3; 38:12,22-7,34-5,56-7; 41:17,23-4,26-9, 43-4,46,50-2; 42:13-5,21-4
  - Somalie, 38:34; 39:19; 41:12-3
  - Succès, circonstances, 41:15-6
  - Yougoslavie, Kosovo, rôle, 33:11,12,13,17,18-9; 35:20-2,26-7; 36:21-3,27,32-5,39-40,46-8; 37:13-4,21,23-5,28-30,34-5,38-9,46-7, 51-2,59-60,65; 38:53-65,69-70; 39:10-1,17-8,21-2; 40:21,24,32; 41:13,16-7,24,26-7,29-30,44-7; 42:5,18,20,25



**North Atlantic Treaty Organization (NATO) —Cont'd****Canada**

- Assets, deployment, 33:18-9
- Canadian Forces, 35:21-2; 36:29,31-2,43-7; 38:24-5,27,31-2; 39:7-9,14,16-7,20-1,38-9; 40:12-3,17-9,27-8; 41:18,25,40-2
- Contingency capabilities, commitments, 35:10-1
- Financial commitment, 35:11; 39:15; 41:26
- Foreign policy, foreign relations, 33:20-1; 37:40,48,54-5,65; 40:6,16-7,20,22-3; 41:40; 42:24-6,31-2
- Membership, reasons, benefits, disadvantages, 35:8; 37:41-3,47-8,58; 39:4,14-5; 41:6-7,19-20,24-5
- Military role, power, 35:9; 40:5,23-4
- National Defence Act, executive powers, 39:26,28,31-2,38-9
- National Defence Department, 41:14-5,18-9,39
- Parliament, power regarding war or peacekeeping, executive powers, authority, role, policy, 35:16,19-20; 36:23-5; 39:25-38; 41:30-8,42-3
- Peacekeeping, support operations, contribution, 35:9-11, 37:43; 39:6,8-9; 40:7; 41:10-4,18,21,32,41
- Public opinion on involvement in Kosovo, 37:47-8,60; 41:47-9
- Relationship, role, 33:15-7,20-1; 37:41-3,47-9,52,56-7; 39:4,9-10,13-5,22-3; 40:6,10-2,19-21; 41:40; 42:24
- Troops in Yugoslavia, operations, missions, authority, status, 35:10-1,16-9; 39:21-2,31-2
- Cohesion, 42:10-1
- Conflict, change from interstate to internal, civil, tribal, 38:63-4; 39:9-11,18-9
- Contributions, military, financial, 36:42-3; 37:22,27; 41:26
- Council of Europe, human rights, 37:30-2
- Decision-making process, consultation, 33:18-9; 35:8,13-6,23-6; 36:19-20,22-3,26-7,30,32-41; 37:24-5,38,42,49,53-60; 39:22-3; 40:11,34,45-7
- Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) (former North Atlantic Co-operation Council), role, members, 33:10,16
- Europe, contributions, 39:15-6; 40:26
- European Security Defence Identity, Combined Joint Task Force, 33:9,11,12-3; 36:26
- Evaluation, 33:7-8; 37:23,49-51,53,56-7; 39:13; 40:10,14,19
- France, Germany, relationship, 40:25-6
- Geneva Conventions, Yugoslavian situation, application, 36:36-7
- Human rights
  - Definition, 37:30-2
  - Intervention, international law, 38:56-62; 42:12-3
- Mandate, function, geographic area, 37:33; 39:4; 41:21,23,39
- Members
  - Accession, expansion, 33:9,10,16,19; 35:6-8; 36:39; 37:20,26-7,62; 39:23-4; 40:6,9,26-7; 41:20,24-5,44; 42:9-10,16
  - Countries with ethnic minorities, 33:15-6
  - Expulsion, voting requirements, 36:19-21
- Military effectiveness, 37:36-8
- Military structure, reorganization, 33:9,13
- Missions, participation, non-participation, 35:13,16,24; 36:30; 37:54; 40:7; 41:22,25,39,45
- Guidelines, criteria, Canadian, 41:22,25
- Nuclear weapons, policy review, 35:22-3; 37:17; 40:30-2; 42:28
- Organization for Security and Co-operation in Europe, 37:60; 39:23
- Partnership for Peace (PfP)
  - Background information, 33:10,16-7
  - Evaluation, 37:50-1
- Peacekeeping, peacemaking and crisis management, military action
  - Balkans, 33:15; 36:34
  - Bosnia, 33:11-2; 36:19-20,35; 38:56; 39:5-6; 41:22
  - CANADEM (Canadian Resource Bank for Democracy and Human Rights), 41:11,13,26-8
  - Civilian peacekeeping, 41:10,13-5
  - Definition, 38:28; 41:8,11,17
  - Evaluation of United Nations peacekeeping functions, 37:12-3; 40:13-4; 41:51-2
  - Haiti, 41:13,22; 42:13
  - Interdisciplinary, multidimensional co-operation, 41:10-1
  - Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre, 36:46; 39:20-1; 41:8-9,18,24

**Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) —Suite**

- Mandat, fonction, région géographique, 37:33; 39:4; 41:21,23,39
  - Membres
    - Accession, élargissement, 33:9,10,16,19; 35:6-8; 36:39; 37:20,26-7,62; 39:23-4; 40:6,9,26-7; 41:20,24-5,44; 42:9-10,16
    - Expulsion, modalités, 36:19-21
    - Pays avec populations ethniques, 33:15-6
  - Missions, participation, non-participation, 35:13,16,24; 36:30; 37:54; 40:7; 41:22,25,39,45
  - Lignes directrices, critères, 41:22,25
  - Nations Unies
    - But, 42:12-3,26-7
    - Conseil de sécurité, Kosovo, Yougoslavie, 35:23-4,26; 36:34; 37:59-61; 38:56-7,67-70; 39:12-3,23; 40:9,29-30,32-3; 41:8,40,50-1; 42:22-3
    - Évaluation, 37:57; 41:30
    - Rapport, 35:20-1,23-4,26; 36:34; 37:21-2,32,59-60; 39:12-3; 40:26-7,30; 41:49
    - Restructuration, 42:31-2
  - Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, 37:60; 39:23
  - Partenariat pour la paix
    - Évaluation, 37:50-1
    - Information de base, 33:10,16-7
  - Processus décisionnel, 33:18-9; 35:8,13-6,23-6; 36:19-20,22-3,26-7,30,32-41; 37:24-5,38,42,49,53-60; 39:22-3; 40:11,34,45-7
  - Réfugiés, Kosovars, 38:59-60; 42:29-31
  - Rôle, transformation
    - Canada, Parlement, dialogue, rôle, 35:19-20; 36:26-7,29-30
    - Changements, 33:7-10,14-5,19-20; 35:27-8; 36:28; 37:43-5; 40:4-5,8-10
    - Définition, 33:9-10,14; 36:21-2,38
    - Futur, 37:12-3,25-6,32-4; 39:11-2; 40:25,27
    - Sécurité européenne, 33:7,13,17; 36:26-7
    - Sécurité mondiale, 33:14; 37:31-2,41
  - Russie
    - Aperçu, 37:5-8,21
    - Arsenal nucléaire, 37:9,14-8; 39:17
    - OTAN, élargissement, réaction, relations, 37:5,8-10; 39:17,24; 42:7-10
    - Rapport de coopération, 37:10-1,25
  - Rwanda, intervention de l'ONU, 36:30; 38:64; 41:12,15-6,22,29
  - Serbie, aide, 42:6-7
  - Structure militaire, réorganisation, 33:9,13
  - Volonté politique, système de préalerte, prévention de la tragédie, 38:63-5,71
- Précontrôle**
- Aéroports, zones
    - Canada, 28:7-8,10; 30:18
    - États-Unis, 28:25,27,31-3; 30:5
  - Agents canadiens, présence, rôle, formation, 28:9-10,13-5,19-20,26,30; 32:16-7
  - Contrôleurs
    - Marchandises, 28:11; 32:16,28-9
    - Pouvoirs, 28:8-9,11,14-5,18,21-2,24-5,27; 30:8-9; 32:16-7
  - Association du Barreau canadien, 28:39-40; 30:4-25; 32:12-3,18-20
  - Entrée en vigueur, 32:20-1
  - Évaluation, appui, réservations, 28:11-2,17-9,29,34-6,38; 30:5-6,15-7,22-5
  - Immigration, procédure, 28:22-4; 30:20
  - Infractions et peines, renseignements faux ou trompeurs, 32:14,17,19-23,30
  - Lignes aériennes Canadien International Ltée, position, 28:38-41
  - Loi
    - Charte canadienne des droits et libertés, rapport, 28:8-9,15,18,22,26; 30:11-4,23-4; 32:23-6
    - Projet de loi, information de base, 28:9-10,19; 30:9-11
    - Réciprocité, équivalence, 28:9,11,16,21-6,28,33-4; 30:6-7,10,13-6,18,21; 32:16-8,20-1
    - Transports, types, application, effet, 28:8,17
  - Loi américaine sur l'immigration, 28:29,38; 30:21-2

**North Atlantic Treaty Organization (NATO) —Cont'd**

Peacekeeping, peacemaking and crisis management, military action —Cont'd

Precedents, 41:50-1; 42:11,13,18

Purpose, interpretation, training, rules, 35:12-4,27-9,31,46; 37:18-9;  
38:12,22-3,29-31; 39:9,10; 40:12-6,27-9; 41:20-1,43-4

Regional peacekeeping forces, 39:18-9; 41:41

Roles, military, civilian, human rights, 37:12-3,22-3,31,47,62-3;

38:12,22-7,34-5,56-7; 41:17,23-4,26-9,43-4,46,50-2; 42:13-5,21-5

Somalia, 38:34; 39:19; 41:12-3

Success, circumstances enabling, 41:15-6

United Nations, role, responsibility, 41:7-8

United States, participation, 37:22-4

Yugoslavia, Kosovo, 33:11,12,13,17,18-9; 35:20-2,26-7;

36:21-3,27,32-5,39-40,47-8; 37:13-4,21,23-5,28-30,34-5,38-9,46-7,

51-2,59-60,65; 38:53-65,69-70; 39:10-1,17-8,21-2; 40:21,24,32;

41:13,16-7,24,26-7,29-30,44-7; 42:5,18-20,25

Political will, early warning system to pre-empt, prevent tragedy,  
38:63-5,71

Refugees, Kosovar, 38:59-60; 42:29-31

Response time, 39:13-4,16-7

Role, transformation

Canadian Parliament, dialogue, role, 35:19-20; 36:26-7,29-30

Changes, analysis, 33:7-9,14-5,19-20; 35:27-8; 36:28; 37:43-5;  
40:4-5,8-10

Definition, 33:9-10,14; 36:21-2,38

European security, 33:7,13,17; 36:26-7

Future role, 37:12-3,25-6,32-4; 39:11-2; 40:25,27

Global security, 33:14; 37:31-2,41

Russia

Co-operative relationship, 37:10-1,25

NATO, expansion, reaction, relationship, 37:5,8-10; 39:17,24;  
42:7-10

Nuclear arsenal, 37:9,14-8; 39:17

Overview, 37:5-8,21

Rwanda, UN peacekeeping operation, 36:30; 38:64,66; 41:12,  
15-6,22,29

Serbia, aid, 42:6-7

Strategic concept, 35:7,16

United Nations

Evaluation, 37:57; 41:30

Purpose, 42:12-3,26-7

Relationship, 35:20-1,23-4,26; 36:34; 37:21-2,32,59-60; 39:12-3;  
40:26-7,30; 41:49

Restructure, 42:31-2

Security Council, Kosovo, Yugoslavia, authorizing resolution, 35:

23-4,26; 36:34; 37:59-61; 38:56-7,67-70; 39:12-3,23; 40:9,29-30,  
32-3; 41:8,40,50-1; 42:22-3

United States

Contribution, 39:15-6; 40:26

Role, 33:15; 36:19-20,27,41-2; 37:24-5,27-8,53; 38:71; 39:6,9,10,2;  
40:6,10,25

War, declaration, procedure, 37:35-6; 41:38

UNPROFOR, Medak pocket operation, 38:5-22,28-32

War, strategy, 42:11-2,17-21

**Nuclear Disarmament**

Canada, role, influence, international credibility, 29:17,19,29,32-3

*Canada and the Nuclear Challenge: Reducing the Political Value of  
Nuclear Weapons for the Twenty-first Century*, December 1998,  
reference, 29:7-11,14-5,16,21,23,30-1

High tech weapons, 29:31-2

NATO

Alliance Strategic Concept, 29:11-2,22

Expansion, 29:21-2,24,32

Review, 29:27-9

Russia, relationship, 29:21-22,24

Nuclear weapons

De-alerting procedures, 29:12,25-6,30

India, Pakistan, China, 29:16-8,21,23

No first-use option, 29:10-2,27-31

Non-proliferation treaty, 29:9,10,27

Political value, 29:9-11,18

**Précontrôle —Suite**

Passagers

Droits et obligations, 28:10-1,12-4,25,27-8; 30:6-9,11-3,17-9,24;  
32:13-5,21,26-7

Éducation, renseignements, 28:14-5,20-1,35,40; 32:23-8

Précontrôle en transit, 28:7-8,12,15-6,18; 30:5

Centres, 28:9,17

Conseiller juridique, accès, 32:14-5

Évaluation, 28:18,41; 30:12

Refus du précontrôle, 28:36-8; 30:21; 32:29

Transporteurs aériens, exigence, 28:11,24,31,35-6

**Projet de loi C-22** - Convention sur les mines antipersonnel, Loi de mise  
en œuvre

Discussion, 4:7-24

**Projet de loi C-35** - Loi sur les mesures spéciales d'importation

Discussion, 31:6-25; 32:9-11

**Projet de loi C-52** - Traité d'interdiction complète des essais nucléaires,

Loi de mise en œuvre

Discussion, 26:7-27

**Projet de loi S-16** - Loi de 1998 pour la mise en œuvre de conventions

fiscales

Discussion, 20:6-23

**Projet de loi S-22** - Loi sur le précontrôle

Discussion, 28:7-41; 30:4-25; 32:11-33

**Union monétaire européenne**

Accord de libre-échange entre le Canada et le Chili, 9:19-20,25-7

Accord de libre-échange nord américain, évaluation, 9:23-5

Accord multilatéral sur l'investissement (AMI)

Consultations, 5:9,20-2

Influence, avantage, 5:10-1,13-4,16-9

Information de base, 5:5-10,22-3

Liste d'exceptions, 5:14-6,19-20

Accord sur l'évaluation de la conformité, 22:8,10-1

Affaires étrangères, politique, sécurité et défense, 22:14; 24:5-6; 38:39

Agenda 2000, 38:37-8

Agriculture, politique, 38:44-6

Aide étrangère, 24:6-8

Allemagne, changement de gouvernement, répercussions, 24:11-3

Amiante, 22:12-3

Asie centrale, relations avec autres pays, 19:20-1,24-5

Avantages à long terme, 18:10,14-5

Banque centrale européenne

Mandat, responsabilité, indépendance, 18:8,24; 24:14-5; 34:10,19-20,  
22

Politique monétaire, responsabilités, transfert, 18:7-8

Président, durée, 18:6-7; 22:18

Taux d'intérêt, 24:15-6

Banque du Canada, comparaison avec É.-U., 34:17-8

Banques, milieu, effet, 18:9,13,23; 34:5,12-4,16-7

Bourses, 34:9-10

Canada

Devise commune en Amérique du Nord, 18:14; 34:14-5,20-1

Pêcheries, stocks chevauchant, 38:41-2,72,84-5

Politique étrangère, politique commerciale, position avec celles des  
États-Unis, effet sur relations avec l'UE, 22:14-5

Projet de loi C-72, pêches côtières, protection, loi, 38:41-2,74-5,78

Exportations à l'UE, 16:4-23; 22:5,7,9-10,18-9; 38:42-3

Exportations aux États-Unis des produits automobiles, 22:16-7

Taux de change, 18:14,18; 34:15-6

UME, relations, conséquences, répercussions, 18:12-3,20-1;

34:12-4,22; 38:40-1,46-7

Caucase, pétrole, 19:21-2

Céréales, exportation vers l'UE, 16:21-2

Chômage, 18:12,20,23; 34:7,9



**Nuclear Disarmament —Cont'd**

## Nuclear weapons —Cont'd

- Reduction, START agreements, 29:10,24,27,30
- Role, 29:10-1,13,19-21,28-30
- Use, moral considerations, 29:12,14,28
- United States, policy, 29:12,15-6,20,22-3

**Nuclear Test-Ban Treaty, Implementation, Comprehensive**

## Act

- Consultation, provinces, mining companies, 26:9-10
- Regulations, coming into force, 26:23-4
- Countries with nuclear arsenals, number, 26:16-7
- International Atomic Energy Association, mandate, responsibilities, 26:12-6
- International monitoring system, 26:8,14-6
- Mandate, value, 26:7-8,17-8
- National Authority, accountability, mandate, 26:11-2
- Nuclear explosions, 26:11-3
- Nuclear Non-Proliferation Treaty, 26:18-9
- Nuclear weapons, "no first use" policy, federal government, position, 26:19-20
- Ratification, 26:8-9,17,23
- Transportation of nuclear substances, 26:24-5
- UN Disarmament Committee, Resolution L.48, Canada, vote, abstention, 26:20-3

**Preclearance**

## Act

- Canadian Charter of Rights and Freedoms, relationship, 28:8-9,14,18, 22,26; 30:11-4,23-4; 32:23-6
- Legislation, background, 28:9-10,19; 30:9-11
- Reciprocity, equivalency, 28:9,11,16,21-6,28,33-4; 30:6-7,10, 13-6,18,21; 32:16-8,20-1
- Transportation, modes, application, impact, 28:8,17
- Air transportation companies, requirements, 28:11,24,31,35-6
- Airports, sites
  - Canada, 28:7-8,10; 30:18
  - United States, 28:25,27,31-3; 30:5
- Canadian Airlines International Limited, position, 28:38-41
- Canadian Bar Association, 28:39-40; 30:4-25; 32:12-3,18-20
- Coming into force, 32:20-1
- Evaluation, support, concerns, 28:11-2,17-9,29,34-6,38; 30:5-6,15-7, 22-5
- Immigration, process, 28:22-4; 30:20
- Immigration Act, American, 28:29,38; 30:21-2
- In transit preclearance, 28:7-8,12,15-6,18; 30:5
  - Evaluation, 28:18,41; 30:12
  - Legal counsel, access, 32:14-5
  - Refusal to preclear, 28:36-8; 30:21; 32:29
  - Sites, 28:9,17
- Offences and punishment, false statements, 32:14,17,19-23,30
- Officers, police, customs and immigration, Canadian, presence, role, training, 28:9-10,13-5,19-20,26,30; 32:16-7
- Officers, preclearance
  - Authorities, 28:8-9,11,14-5,18,21-2,24-5,27; 30:8-9; 32:16
  - Goods, 28:11; 32:16-7,28-9
- Passengers
  - Education, information, 28:14-5,20-1,40; 32:23-8
  - Rights and obligations, 28:10-1,12-4,25,27-8; 30:6-9,11-3,17-9,24; 32:13-5,21,26-7

**Special Import Measures Act (SIMA)**

- Administration, 31:7,19
- Agricultural industries, 30:18,23-4
- Antidumping actions, statistics, 30:15-7
- Butter oil case, 31:13-5
- Canadian International Trade Tribunal (CITT) duty, recommendation, decision, process, 31:9-11
- Dairy products, 30:18,23-4
- Decisions, time frames, 31:12-3
- Governor in Council, 30:10-1

**Union monétaire européenne —Suite**

## Commerce

- Avenir, comparaison avec la région Asie-Pacifique, 22:15-6
- Compétitivité, 16:13-4; 18:19-22
- Équipe Canada, 9:28-9
- Étude conjointe, 22:8,10,11
- Évaluation des risques, 9:27-8,30
- Exportations mondiales de marchandises, part européenne, 18:15; 22:4
- Importations de l'UE, 16:5,6,9,16-7,20,23; 22:4
- Part de marché, graphiques, 16:11,18-9
- Produits agricoles, 22:11-2; 24:9-10,13-4

## Commission

- Bonino, Emma, pêcheries, portefeuille, 38:82-3
- Président, 38:38-9
- Relations internationales, pêches, 38:75,82-4
- Communauté des États indépendants (CÉI), information de base, 19:22-3
- Conseil de l'Europe
  - Canada, contacts, relation, 9:11-2
  - Droits de la personne, rôle, 9:15-6
  - Information de base, 9:6-8
  - Membres, membres à venir, 9:8-10
  - Rôle dans des situations critiques de pays membres ou de pays qui viennent d'être admis, 9:10,12-3,15-6
- Conseil de l'Europe des 11, Banque centrale européenne, rapport, 18:9; 34:5,10-1

Cour des droits de la personne à Strasbourg, 9:16-7

Déficit démocratique, processus décisionnel, 9:13-4; 22:16-8; 34:17; 38:39,49-50

Délégation au Canada, 38:50-1

## Devises

- Alignement, politiques monétaires, relation, 18:9,13
- Euro, 16:15; 18:5,7,12-3,15; 22:19; 24:5-6; 34:5,12,18-9; 38:36-7, 51-2

Taux change, 18:6; 34:5,12,15

Droit de la mer, ressources halieutiques, 38:76-7

Économie, 18:11; 34:6-10

Entente des Nations Unies sur les pêches

Aperçu, 38:73-4

Ratification, 38:77-8

Entreprises multinationales, 18:22-3

Espagne, pêcheries, 38:81-2

Fonds monétaire international (FMI)

Asie-Pacifique, région, crise économique, prévention, 9:29-30

Ukraine, 19:23-4

G-7, G-8, membres, 18:5,15; 34:14

Inde, armes nucléaires, 19:16,26

Inflation, 34:8-9

Initiative commerciale UE-Canada, 38:40,48-9

## Investissements

- Accords, 5:10,13
- Directs canadiens à l'étranger, dans les pays de l'UE, 16:25-31; 22:6
- États-Unis, investissements canadiens, 16:28-31
- Étrangers directs au Canada, 22:5-6
- Irlande, adhésion, investissements canadiens, conséquences, 16:29; 18:16

Membres, membres à venir, 18:5-6; 22:6-7,12; 38:37

MERCOSUR, entente de coopération en matière de commerce et d'investissements, 9:19,20-1

Organisation des pêches de l'Atlantique. rapports, statistiques, 38:76-7

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)

Arsenal nucléaire, situation, 19:12-3

Concept stratégique, révision, 19:6-7,10-2,14-5

Conflits éthiques, tensions, gestion, 19:14-5

Conseil permanent mixte OTAN-Russie, création, 19:6,9,15

Élargissement, 19:4-9,12-3,16-7

Espionnage, opérations de renseignement, 19:13-4

Membres, nouveaux, 19:4-5,8,11-2,16

Russie, relations, 19:6,9-10,15-6

Sommet de Washington, avril 1999, 19:7-9

START II, START III, 19:15-6

Papier, pâtes, carton, exportations canadiennes vers l'EU, 16:22-3

Parlement européen, pouvoirs, rôle, 34:21-2; 38:38-9

**Special Import Measures Act (SIMA) —Cont'd**

- Information, disclosure, access, commercial right to privacy, 30:19-23; 32:9-11
- Legislation, history, 31:8-9,24-5
- Procedure, transparency, fairness, enhancement, 31:8,20-1
- Public interest provisions, 31:7-12
- Purpose, 30:12,14
- Review, report, 31:6-7
- Subsidies, 30:17-9
- Time frames, 30:12-3

**United Nations Commission on Human Rights**

- Budget, 27:12-4
- Canada, role, 27:5,11-2
- Compliance, implementation of treaties, 27:8-10
- Crimes against humanity, 27:14-5
- Human rights, 27:6-13
- Impunity, 27:5-7
- International Criminal Court, ratification, 27:5,7,15
- Review of Commission, 27:8-9

**WITNESSES AND ADVISERS**

**Angers, Lucie**, Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice Department  
Bill S-22, 32:22

**Axworthy, Hon. Lloyd**, Minister of Foreign Affairs  
Bill C-22, 4:7-23

**Bercuson, David J.**, Director, Centre for Military and Strategic Studies, The University of Calgary  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 40:4-7,14-32

**Bliss, Michael**, Professor of History, University of Toronto  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 37:44-8,51-66

**Bothwell, Robert**, Professor of History, Trinity College, University of Toronto  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 37:40-4,49-59

**Boumaza, Bachir**, President of the Council of the Nation of Algeria  
Council of the Nation of Algeria, 23:4-15

**Boutilier, James A.**, Special Advisor (Policy), Maritime Forces, Pacific Headquarters, National Defence Department  
Asia-Pacific region, 17:11-17,24-8,31-5

**Bowles, Paul**, Professor, Economics, University of Northern British Columbia  
Asia-Pacific region, 14:15-26,30-2

**Bradford, Meriel**, Vice-President, Government and External Relations, Teleglobe Inc.  
Asia-Pacific region, 12:20-3,34-5

**Brooks, Robert**, Deputy Director, Ukraine-CIS, Eastern Europe Division, Foreign Affairs and International Trade Department  
European Monetary Union, 19:17-26

**Butler, Lee**, General, Former Commander-in-Chief of U.S. Defence, Member, United States Delegation, Middle Powers Initiative  
Nuclear disarmament, 29:14-6,19-20,22,25-6,30,32

**Union monétaire européenne —Suite**

- Pêcheries
  - Bateaux, pêcheurs, répartition, 38:78-9
  - Règlements, application, 38:79-80
- Plan d'action commun entre l'UE et le Canada, décembre 1996, 22:8-9
- Politique, pouvoir, intégration, 18:22; 38:39-40
- Problèmes, 18:11; 34:4-5
- Produits manufacturés, produits non manufacturés, exportations du Canada vers l'UE, comparaison, 16:20-4
- Risque à court terme, 18:8-9
- Royaume-Uni
  - Exclusion de l'UME, 18:16; 38:46-7
  - Politique monétaire, stabilité économique, 18:17-8
- Russie, économie, commerce, Arctique, 19:19-20,25-6
- Taux d'intérêt, 18:18; 34:9-10
- Télécommunication, matériel, part de marché, 16:10,12,16,22
- Traité d'Amsterdam, 38:38-9
- Transnationales, 16:5,13,30
- Ukraine, économie, 19:20-4
- Union européenne
  - Déficit démocratique, 9:13-4; 34:17
  - Développement, 9:14-5
- Union soviétique (ancienne), information de base, 19:17-8
- Zone de libre-échange nord-américaine (ZLEA)
  - Information de base, 9:18-9,23
  - Négociations, lieu, 9:18,21
  - Procédure accélérée, 9:18,21-2

**TÉMOINS ET CONSEILLERS**

**Angers, Lucie**, conseillère juridique, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice  
Projet de loi S-22, 32:22

**Axworthy, honorable Lloyd**, ministre des Affaires étrangères  
Projet de loi C-22, 4:7-23

**Bercuson, David J.**, professeur, directeur, Centre des études militaires et stratégiques, The University of Calgary  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 40:4-7,14-32

**Bliss, Michael**, professeur d'histoire, University of Toronto  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 40:44-8, 51-66

**Bothwell, Robert**, professeur d'histoire, Trinity College, University of Toronto  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 37:40-4, 49-59

**Boumaza, Bachir**, Président du Conseil de la Nation d'Algérie  
Conseil de la Nation d'Algérie, 23:4-15

**Boutilier, James A.**, conseiller spécial (politique), Forces maritimes, quartier général du Pacifique, ministère de la Défense nationale  
Asie-Pacifique, région, 17:11-17,24-8, 31-5

**Bowles, Paul**, professeur, programme d'études en économie, University of Northern British Columbia  
Asie-Pacifique, région, 14:15-26,30-2

**Bradford, Meriel**, vice-présidente, Relations externes et gouvernementales, Teleglobe Inc.  
Asie-Pacifique, région, 12:20-3,34-5

**Brooks, Robert**, directeur adjoint, Ukraine, CEI, Division de l'Europe de l'Est, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Union monétaire européenne, 19:17-26



**Calvin, Jim**, Colonel, Chief of Staff, Canadian Forces Joint Headquarters NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 38:5-35

**Caron, Jacqueline**, Criminal Law, Privileges and Immunities Section, Foreign Affairs and International Trade Department  
Bill S-22, 28:27-8; 32:26,29-30

**Carrière, Claude**, Director, Tariffs and Market Access Division, Foreign Affairs and International Trade Department  
European Monetary Union, 9:23-4,27

**Chan, Hon. Raymond**, Secretary of State, Asia-Pacific, Foreign Affairs and International Trade Department  
Asia-Pacific region, 21:4-13

**Chomyn, Beverly**, Counsel, Justice Legal Services Division, Foreign Affairs and International Trade Department; Lawyer, Drafter of the treaty, Justice Department  
Bill C-22, 4:15,22-3  
Bill C-52, 26:9,11-2,23-5

**Collins-Williams, Terry**, Director, International Trade Policy Division, Finance Department  
Bill C-35, 31:6-20,24-5

**Connors, Paul J.**, Deputy Director, Nuclear, Non-Proliferation and Disarmament Implementation Agency, Foreign Affairs and International Trade Department  
Bill C-52, 26:9-12

**Cotler, Irwin**, Professor, Faculty of Law, McGill University  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 38:53-71

**Court, Charles**, Deputy Director, IDR Division, North America and Euro-Atlantic Security and Defence Relations, NATO NORAD Section, Foreign Affairs and International Trade Department  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 35:16

**Craig, Don**, Lieutenant Colonel, Directorate of NATO Policy, National Defence Department  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 35:21

**Curtis, John M.**, Senior Policy Adviser, Trade and Economic Policy Branch, Foreign Affairs and International Trade Department  
Asia-Pacific region, 2:8,20-6

**Déry, Jean-Marc**, Chief, Tax Treaties, Tax Legislation Division, Finance Department  
Bill S-16, 20:6-21

**Dewitt, David**, Director, Centre for International and Security Studies  
Asia-Pacific region, 17:17-34

**Di Prima, Pietro Antonio**, PPE, Italy, President, European Parliament  
European Monetary Union, 24:8,11-2,14-5

**Dodds, David**, Director, International Trade Division, Statistics Canada  
European Monetary Union, 16:4-32

**Donnelly, Michael W.**, Professor and Associate Dean, Faculty of Arts and Sciences, University of Toronto  
Asia-Pacific region, 11:8-14,18-31

**Dorsay, Roland**, Director, International and Regulatory Affairs, Canadian Airlines International Ltd.  
Bill S-22, 28:38-41

**Downer, Hon. Alexander**, Minister of Foreign Affairs of Australia  
Asia-Pacific region, 6:5-15

**Drake, Earl**, Adjunct Professor, Simon Fraser University  
Asia-Pacific region, 13:19-23,25-6,29-30,32

**Butler, Lee**, général, ancien commandant en chef du Secrétariat à la défense des États-Unis, Initiative des puissances moyennes  
Désarmement nucléaire, 29:14-6,19-20,22,25-6,30,32

**Calvin, Jim**, colonel, chef d'état-major, sièges mixtes des Forces canadiennes  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 38:5-35

**Caron, Jacqueline**, Section du droit criminel, des privilèges et des immunités, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Projet de loi S-22, 28:27-8; 32:26,29-30

**Carrière, Claude**, directeur, Direction des droits de douane et de l'accès aux marchés, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Union monétaire européenne, 9:23-4,27

**Chan, honorable Raymond**, Secrétaire d'état, Asie-Pacifique, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Asie-Pacifique, région, 21:4-13

**Chomyn, Beverly**, conseillère, Sécurité internationale, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international; avocate responsable de l'ébauche du traité, ministère de la Justice  
Projet de loi C-22, 4:15,22-3  
Projet de loi C-52, 26:9,11-2,23-5

**Collins-Williams, Terry**, directeur, Division de la politique commerciale internationale, ministère des Finances  
Projet de loi C-35, 31:6-20,24-5

**Connors, Paul J.**, directeur adjoint, Agence des affaires nucléaires, de l'application de la non-prolifération et du désarmement, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Projet de loi C-52, 26:9-12

**Cotler, Irwin**, professeur, faculté de droit, McGill University  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 38:53-71

**Court, Charles**, directeur adjoint, Direction des relations de sécurité et défense pour la région de l'Amérique du Nord et de la région euro-atlantique, Section OTAN, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 35:16

**Craig, Don**, lieutenant-colonel, Direction de la politique de l'OTAN, ministère de la Défense nationale  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 35:21

**Curtis, John M.**, conseiller et coordonnateur principal, secteur de la politique commerciale et économique, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Asie-Pacifique, région, 2:8,20-6

**Déry, Jean-Marc**, chef, Conventions fiscales, Division de la législation de l'impôt, ministère des Finances  
Projet de loi S-16, 20:6-21

**Dewitt, David**, directeur, Centre for International and Security Studies  
Asie-Pacifique, région, 17:17-34

**Di Prima, Pietro Antonio**, PPE, Italie, président, Parlement européen  
Union monétaire européenne, 24:8,11-2,14-5

**Dodds, David**, directeur, Division du commerce international, Statistique Canada  
Union monétaire européenne, 16:4-32

**Donnelly, Michael W.**, professeur et doyen adjoint, Faculté des arts et sciences, University of Toronto  
Asie-Pacifique, région, 11:8-14,18-31

- Duval, Jean-Marc**, Director General, European Union, North and West Europe Bureau, Foreign Affairs and International Trade Department  
European Monetary Union, 22:4-19
- Dyer, Gwynne** (Personal presentation)  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 42:4-32
- Dymond, William A.**, Chief Negotiator, MAI, Foreign Affairs and International Trade Department  
European Monetary Union, 5:5-23
- Fraser, Doug**, Executive Director, Canadian Council for International Peace and Security  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 41:38-51
- Furrer, Hans Peter**, Director, Political Affairs, Council of Europe  
European Monetary Union, 9:6-17
- Gauthier Glasgow, Laurette**, Director, International Economic Relations Division, Foreign Affairs and International Trade Department  
Asia-Pacific region, 3:9-12, 18-20, 25
- Gervais, Yvan**, Chief of Production and Analysis Section, International Trade Division, Statistics Canada  
European Monetary Union, 16:12-5, 25-30
- Girard, Diane**, President, Microtrain International/Global Links Network  
Asia-Pacific region, 12:14-20, 22, 26, 32-3
- Glasgow, Ross E.**, Director, Nuclear, Non-Proliferation and Disarmament Implementation Agency, Foreign Affairs and International Trade Department  
Bill C-52, 26:13-6
- Graham, Thomas**, Ambassador and President of Lawyers Alliance for World Security, Middle Powers Initiative  
Nuclear disarmament, 29:8-11, 21, 24, 27, 29
- Graham, Thomas**, Director of International Security Programs, Rockefeller Foundation, Middle Powers Initiative  
Nuclear disarmament, 29:17
- Greenberg, Howard D.**, Former Chair, National Citizenship and Immigration Section, Canadian Bar Association  
Bill S-22, 30:7-9, 12-25
- Greene, Michael A. E.**, Treasurer, National Citizenship and Immigration Section, Canadian Bar Association  
Bill S-22, 30:5-6, 10-24
- Hall, Ingrid**, Director General, South Asia and Southeast Asia Division, Asia, Pacific and Africa, Foreign Affairs and International Trade Department  
Asia-Pacific region, 3:12-6, 24; 13:10-6, 25, 27, 31, 33
- Hart, Michael**, Professor, Centre for Trade Policy and Law, Carleton University  
Asia-Pacific region, 2:5-14, 17-9, 27
- Hecnar, David**, Director, International Policy, Canadian Chamber of Commerce  
Asia-Pacific region, 12:11-2
- Herspring, Dale**, Professor, Kansas State University  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 37:5-39
- Hoppe, Tom**, Sergeant, Canadian Forces Joint Headquarters  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 38:24-5
- Huber, Margaret**, Director General, North Asia and Pacific Bureau, Foreign Affairs and International Trade Department  
Asia-Pacific region, 11:4-8, 17-31; 13:5-7, 27-8, 32-3; 14:4-10, 21-31
- Dorsay, Roland**, directeur, Affaires internationales et réglementaires, Lignes aériennes Canadien International Ltée  
Projet de loi S-22, 28:38-41
- Downer, honorable Alexander**, ministre des Affaires étrangères de l'Australie  
Asie-Pacifique, région, 6:5-15
- Drake, Earl**, professeur adjoint, Simon Fraser University  
Asie-Pacifique, région, 13:19-23, 25-6, 29-30, 32
- Duval, Jean-Marc**, directeur général, Direction de l'Union européenne, de l'Europe du Nord et de l'Ouest, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Union monétaire européenne, 22:4-19
- Dyer, Gwynne** (Présentation personnelle)  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 42:4-32
- Dymond, William A.**, négociateur en chef pour l'Accord multilatéral sur l'investissement, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Union monétaire européenne, 5:5-23
- Fraser, Doug**, directeur exécutif, Conseil canadien pour la paix et la sécurité internationales  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 41:38-51
- Furrer, Hans Peter**, directeur, Affaires politiques, Conseil de l'Europe  
Union monétaire européenne, 9:6-17
- Gauthier Glasgow, Laurette**, directrice, Direction des relations économiques internationales et du sommet, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Asie-Pacifique, région, 3:9-12, 18-20, 25
- Gervais, Yvan**, chef de la section de la production et de l'analyse, Division du commerce international, Statistique Canada  
Union monétaire européenne, 16:12-5, 25-30
- Girard, Diane**, présidente, Microtrain International/Global Links Network  
Asie-Pacifique, région, 12:14-20, 24, 26, 32-3
- Glasgow, Ross E.**, directeur, Agence des affaires nucléaires, de l'application de la non-prolifération et du désarmement, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Projet de loi C-52, 26:13-6
- Graham, Thomas**, ambassadeur et président de la Lawyers Alliance for World Security, Initiative des puissances moyennes  
Désarmement nucléaire, 29:8-11, 21, 24, 27, 29
- Graham, Thomas**, directeur des programmes de sécurité internationale, Fondation Rockefeller, Initiative des puissances moyennes  
Désarmement nucléaire, 29:17
- Greenberg, Howard D.**, président sortant, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté, Association du Barreau canadien  
Projet de loi S-22, 30:7-9, 12-25
- Greene, Michael A.E.**, trésorier, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté, Association du Barreau canadien  
Projet de loi S-22, 30:5-6, 10-24
- Hall, Ingrid**, directrice générale, Division de l'Asie du Sud et du Sud-Est, Asie, Pacifique et Afrique, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Asie-Pacifique, région, 3:12-6, 24; 13:10-6, 25, 27, 31, 33



- Keyes, Robert**, Senior Vice-President, International, Canadian Chamber of Commerce  
Asia-Pacific region, 12:9-14,22,24,26,30,33-6
- Klassen, John**, Director General, APEC, Foreign Affairs and International Trade Department  
Asia-Pacific region, 7:4-30
- Kumar, Subodh**, Managing Director, Securities, CIBC Wood Gundy  
Asia-Pacific region, 3:8-9,17-25
- LaRose-Edwards, Paul**, Executive Director, CANADEM  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 41:9-18,22-30
- Long, David**, Professor, School of International Affairs, Carleton University  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 33:6-21
- Lysyshyn, Ralph**, Director General, International Security, Foreign Affairs and International Trade Department  
Bill C-22, 4:14-5,19  
European Monetary Union, 19:4-17
- MacIntosh, Daniel**, Director, Tax Legislation Division, Finance Department  
Bill S-16, 20:10-14,18
- MacKenzie, Lewis**, Major-General (Retired)  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 39:4-24
- MacLean, Bruce**, Rear-Admiral, Director General, International Security Policy, National Defence Department  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 35:8-11,15-22; 36:23-32,41-8
- Mann, Catherine**, Senior Fellow, Institute for International Economics  
Asia-Pacific region, 15:7-24
- McCallion, Kathryn**, Assistant Deputy Minister, International Business, Passport and Consular Affairs, Foreign Affairs and International Trade Department  
European Monetary Union, 9:17-30
- McCallum, John**, Senior Vice-President and Chief Economist, Royal Bank  
Asia-Pacific region, 10:10-30
- McCormack, David A.**, Seismologist, Head of CTBT Verification, Geological Survey of Canada, Natural Resources Department  
Bill C-52, 26:16
- McIndoe, Jake**, Sergeant, Canadian Forces Joint Headquarters  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 38:30
- McMahon, Tom**, Counsel, Justice Department  
Bill S-22, 32:23-5
- McNamara, Robert**, Former U.S. Defence Secretary, Middle Powers Initiative  
Nuclear disarmament, 29:11-4,23-4,29-32
- Mendelsohn, Joshua**, Senior Vice-President and Chief Economist, Canadian Imperial Bank of Commerce  
Asia-Pacific region, 10:4-6,13-22,27-9
- Mendes, Errol P.**, Director, Human Rights Research and Education Centre, University of Ottawa  
Asia-Pacific region, 13:16-9
- Hart, Michael**, professeur, Centre de droit et de politique commerciale, Carleton University  
Asie-Pacifique, région, 2:5-14,17-9,27
- Hecnar, David**, directeur, Politique internationale, Chambre de commerce du Canada  
Asie-Pacifique, région, 12:11-2
- Herspring, Dale**, professeur, chef du département des sciences politiques, Kansas State University  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 37:5-39
- Hoppe, Tom**, sergent, sièges mixtes des Forces canadiennes  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 38:24-5
- Huber, Margaret**, directrice générale, Direction générale de l'Asie du Nord et du Pacifique, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Asie-Pacifique, région, 11:4-8,17-31; 13:5-7,27-8,32-3; 14:4-10,21-31
- Keyes, Robert**, premier vice-président, Affaires internationales, Chambre de commerce du Canada  
Asie-Pacifique, région, 12:9-14,22,24,26,30,33-6
- Klassen, John**, directeur général, APEC, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Asie-Pacifique, région, 7:4-30
- Kumar, Subodh**, directeur gérant, Valeurs, CIBC Wood Gundy  
Asie-Pacifique, région, 3:8-9,17-25
- LaRose-Edwards**, directeur exécutif, CANADEM  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 41:9-18, 22-30
- Long, David**, professeur, École des affaires internationales, Carleton University  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 33:6-21
- Lysyshyn, Ralph**, directeur général, Sécurité internationale, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Projet de loi C-22, 4:14-5,19,20  
Union monétaire européenne, 19:4-17
- MacIntosh, Daniel**, directeur, Division de la législation de l'impôt, ministère des Finances  
Projet de loi S-16, 20:10-14,18
- MacKenzie, Lewis**, major-général (retraité)  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 39:4-24
- MacLean, Bruce**, contre-amiral, directeur général, Politique de la sécurité internationale, ministère de la Défense nationale  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 35:8-11, 15-22; 36:23-32,41-8
- Mann, Catherine**, agrégée supérieure des recherches, Institute for International Economics  
Asie-Pacifique, région, 15:7-24
- McCallion, Kathryn**, sous-ministre adjointe, Affaires internationales, passeports et affaires consulaires, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Union monétaire européenne, 9:17-30
- McCallum, John**, premier vice-président et économiste en chef, Banque Royale  
Asie-Pacifique, région, 10:10-30
- McCormack, David A.**, sismologue, chef de vérification du TICE, Commission géologique du Canada, ministère des Ressources naturelles  
Projet de loi C-52, 26:16

- Meyer, Paul**, Director General, International Security Bureau, Foreign Affairs and International Trade Department  
Bill C-52, 26:7-9,12,15-23  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 35:5-8,12-28; 36:19-46
- Minden, Karen**, Principal, Asia-Pacific Associates  
Asia-Pacific region, 14:10-4,21-4,28-9
- Moore, James**, Vice-President, Policy Division, Alliance of Manufacturers and Exporters  
Asia-Pacific region, 12:23,27,30-1
- Moretti, Luigi**, Non-Aligned Group, Italy, delegation of European parliamentarians  
European Monetary Union, 24:4-6
- Morrison, Alex**, President, Lester B. Pearson Canadian Peacekeeping Training Centre  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 41:5-9,16-26
- Murray, John D.**, Chief, International Department, Bank of Canada  
European Monetary Union, 18:4-24; 34:4-23
- Nossal, Kim Richard**, Professor, Department of Political Science, McMaster University  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 41:30-8,46-52
- O'Neill, Tim**, Executive Vice-President, and Chief Economist, Bank of Montreal  
Asia-Pacific region, 10:6-10,14-29
- Powell, James**, Deputy Chief, International Department, Bank of Canada  
Asia-Pacific region, 8:10-5,25-6,28-30,32-3,37-40
- Preston, David**, Director, U.S. Transboundary Division, Foreign Affairs and International Trade Department  
Bill S-22, 28:7-38; 32:12-23,27-8
- Rayfuse, Bruce**, Acting Director, International Finance and Economic Analysis Division; Senior Chief, International Finance and Economic Analysis Division, Finance Department  
Asia-Pacific region, 3:5-8,17-26; 8:15-22,27,36-7
- Renaud, Mario**, Director General, Strategic Planning and Policy Division, Asia Branch, Foreign Affairs and International Trade Department  
Asia-Pacific region, 13:7-10,23-4,30-1
- Robinson, Mary**, High Commissioner, United Nations Commission on Human Rights  
United Nations Commission on Human Rights, 27:4-15
- Roeternik, John B.**, Colonel, Director, Asia-Pacific Policy, National Defence Headquarters, National Defence Department  
Asia-Pacific region, 17:26
- Rudner, Martin**, Professor, Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University  
Asia-Pacific region, 2:7-8,12-20,26; 21:13-30
- Saroli, Pat**, Senior Economist, Trade Remedies and General Economic Relations, Finance Department  
Bill C-35, 31:20-2; 32:9-11
- Schnelhardt, Mr. ...**, Second Vice-Chairman, PPE, Germany  
European Monetary Union, 24:12-6
- Scott, Stephen**, Professor, Faculty of Law, McGill University  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 39:25-39
- McIndoe, Jake**, sergent, sièges mixtes des Forces canadiennes OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 38:30
- McMahon, Tom**, conseiller juridique, ministère de la Justice  
Projet de loi S-22, 32:23-5
- McNamara, Robert**, ancien secrétaire de la défense des États-Unis, Initiative des puissances moyennes  
Désarmement nucléaire, 29:11-4,23-4,29-32
- Mendelsohn, Joshua**, premier vice-président et économiste en chef, Banque canadienne impériale de commerce  
Asie-Pacifique, région, 10:4-6,13-22,27-9
- Mendes, Errol P.**, directeur, Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, Université d'Ottawa  
Asie-Pacifique, région, 13:16-9
- Meyer, Paul**, directeur général, Direction générale de la sécurité internationale, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 35:5-8,12-28; 36:19-46  
Projet de loi C-52, 26:7-9,12-3,15-23
- Minden, Karen**, directrice, Asia-Pacific Associates  
Asie-Pacifique, région, 14:10-4,21-4,28-9
- Moore, James**, vice-président, Division de la politique, Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada  
Asie-Pacifique, région, 12:23,27,30-1
- Moretti, Luigi**, Groupe non-alignés, Italie, délégation de parlementaires européens  
Union monétaire européenne, 24:4-6
- Morrison, Alex**, président, Centre canadien international Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 41:5-9,16-26
- Murray, John D.**, chef, Département des relations internationales, Banque du Canada  
Union monétaire européenne, 18:4-24; 34:4-23
- Nossal, Kim Richard**, professeur, Département des sciences politiques, McMaster University  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 41:30-8,46-52
- O'Neill, Tim**, vice-président exécutif et économiste en chef, Banque de Montréal  
Asie-Pacifique, région, 10:6-10,14-29
- Powell, James**, sous-chef, Département des relations internationales, Banque du Canada  
Asie-Pacifique, région, 8:10-5,25-6,28-30,32-3,37-40
- Preston, David**, directeur, Relations transfrontalières avec les États-Unis, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Projet de loi S-22, 28:7-38; 32:12-23,27-8
- Rayfuse, Bruce**, directeur intérimaire, Division de l'analyse financière et économique internationale, ministère des Finances; chef principal, Division de l'analyse financière et économique, ministère des Finances  
Asie-Pacifique, région, 3:5-8,17-26; 8:15-22,27,36-7
- Renaud, Mario**, directeur général, Direction de la planification stratégique et des politiques, Direction général de l'Asie, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Asie-Pacifique, région, 13:7-10,23-4,30-1



- Selin, Shannon**, Research Associate, Institute of International Relations, The University of British Columbia  
Asia-Pacific region, 17:5-11,29,31
- Smadja, Danièle**, Ambassador and Head of Delegation, Delegation of the European Commission in Canada  
European Monetary Union, 38:35-52
- Solomon, Robert**, Guest Scholar, Brookings Institute  
Asia-Pacific region, 15:4-7,12-23
- Stairs, Denis**, Professor, Department of Political Science, Dalhousie University  
NATO, Peacekeeping, ramifications to Canada, 40:8-33
- Sterparn, Marlene**, Senior Analyst, International Trade Division, Statistics Canada  
European Monetary Union, 16:22,25-6
- Stobo, Gerry**, General Counsel, Canadian International Trade Tribunal  
Bill C-35, 31:13-4,22-3
- Sutherland, Peter**, Director General, Trade Commissioner Service, Planning and Policy, Foreign Affairs and International Trade Department  
Asia-Pacific region, 12:4-9,23-9,36
- Thompson, John**, Deputy Superintendent, Policy, Office of the Superintendent of Financial Institutions  
Asia-Pacific region, 8:22-5,27-8,30-5
- Thompson, Tamara L.**, Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association  
Bill S-22, 30:4-5,22-3
- Ursacki, Terry**, Associate Professor, Faculty of Management, University of Calgary  
Asia-Pacific region, 11:4,14-20,27-31
- Walsh, Eric**, Non-Proliferation Arms Control and Disarmament Division, Foreign Affairs and International Trade Department  
Bill C-22, 4:20
- Wilson, Anthony**, PSE, United Kingdom, European Parliament  
European Monetary Union, 24:6-8
- Wiseman, Earl**, Director General, International Affairs Directorate, Fisheries and Oceans Department  
European Monetary Union, 38:72-85
- Wood, His Excellency Greg**, High Commissioner, High Commission of Australia in Canada  
Asia-Pacific region, 6:10
- Robinson, Mary**, haut commissaire, Commission des droits de l'homme des Nations Unies  
Commission des droits de l'homme des Nations Unies, 27:4-15
- Roeternik, John B.**, colonel, directeur, Politique entre l'Asie et le Pacifique, quartier général de la Défense nationale, ministère de la Défense nationale  
Asie-Pacifique, région, 17:26
- Rudner, Martin**, professeur, Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University  
Asie-Pacifique, région, 2:7-8,12-20,26; 21:13-30
- Saroli, Pat**, économiste principal, Recours commerciaux et relations économiques générales, ministère des Finances  
Projet de loi C-35, 31:20-2; 32:9-11
- Schnelhardt, M. ...**, deuxième vice-président, PPE, Allemagne  
Union monétaire européenne, 24:12-6
- Scott, Stephen**, professeur, Faculté de droit, McGill University  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 39:25-39
- Selin, Shannon**, associée de recherche, Institute of International Relations, The University of British Columbia  
Asie-Pacifique, région, 17:5-11,29,31
- Smadja, Danièle**, ambassadrice et chef de délégation, délégation de la commission européenne au Canada  
Union monétaire européenne, 38:35-52
- Solomon, Robert**, universitaire invité, Brookings Institution  
Asie-Pacifique, région, 15:4-7,12-23
- Stairs, Denis**, professeur, Département des sciences politiques, Dalhousie University  
OTAN et Maintien de la paix, ramification pour le Canada, 40:8-33
- Sterparn, Marlene**, analyste principale, Division du commerce international, Statistique Canada  
Union monétaire européenne, 16:22,25-6
- Stobo, Gerry**, avocat général, Tribunal canadien du commerce extérieur  
Projet de loi C-35, 31:13-4,22-3
- Sutherland, Peter**, directeur général, Service des délégués commerciaux, Planification et politique, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Asie-pacifique, région, 12:4-9,23-9,36
- Thompson, John**, surintendant adjoint, Secteur de la politique, Bureau du surintendant des institutions financières  
Asie-Pacifique, région, 8:22-5,27-8,30-5
- Thompson, Tamara L.**, directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien  
Projet de loi S-22, 30:4-5,22-3
- Ursacki, Terry**, professeur agrégé, Faculté de gestion, University of Calgary  
Asie-Pacifique, région, 11:4,14-20,27-31
- Walsh, Eric**, Direction de la non-prolifération et du contrôle des armements et du désarmement, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Projet de loi C-22, 4:20
- Wilson, Anthony**, PSE, Royaume-Uni, Parlement européen  
Union monétaire européenne, 24:6-8

**Wiseman, Earl**, directeur général, Direction générale des affaires internationales, ministère des Pêches et Océans  
Union monétaire européenne, 38:72-85

**Wood, Son Excellence Greg**, haut commissaire, Haute Commission de l'Australie au Canada  
Asie-Pacifique, région, 6:10







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9













